

<https://helda.helsinki.fi>

Russland : Neue Regierung, Alte Probleme

Gel'man, Vladimir

Forschungstelle Otseuropa, Universität Bremen
2020-02-07

Gel'man , V 2020 ' Russland : Neue Regierung, Alte Probleme ' Russland-Analysen , no. 381 , Forschungstelle Otseuropa, Universität Bremen , pp. 2-3 .

<http://hdl.handle.net/10138/317854>

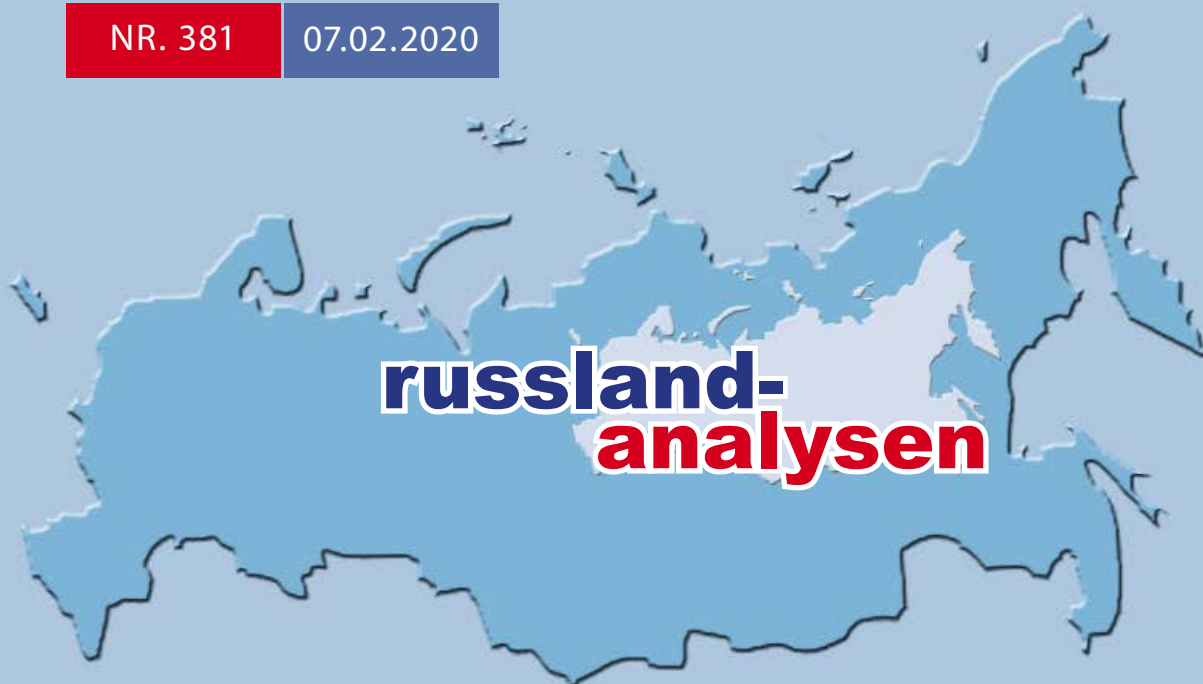
other
publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.


<http://www.laender-analysen.de/russland/>

REGIERUNGSWECHSEL UND VERFASSUNGSÄNDERUNG

KOMMENTAR

Russland: Neue Regierung, alte Probleme
Vladimir Gel'man (Europäische Universität in
St. Petersburg / Universität Helsinki)

2

Putins Winterspiele: Eine »Nachfolge an der
Macht« kommt in Sichtweite
Maria Domańska (Zentrum für Oststudien –
OSW, Warschau)

3

Putins Plan 2.0? Was hinter Russlands
Verfassungsreform stehen könnte
Michael Rochlitz (Universität Bremen)

4

Kontrollierte Verwirrung

Jan Matti Dollbaum (Forschungsstelle
Osteuropa an der Universität Bremen)

6

Russland. Eine superpräsidentielle Republik.
Implikationen eines Gesetzentwurfes zur
Verfassungsänderung

8

Alexander Dubowy (Institut für
Sicherheitspolitik, Wien)

Planungen für ein Russland (nicht ganz) nach
Putin

9

Andrei Kolesnikov (Carnegie Moscow Center,
Moskau)

Spielen Institutionen in Putins Russland eine
Rolle?

11

Robert Orttung (George Washington
University, Washington, D.C.)

Die Verfassungsreform in Russland – »abusiver
constitutionalism«?

12

Cindy Wittke (Leibniz-Institut für Ost- und
Südosteuropaforschung – IOS, Regensburg)

In Erwartung von Veränderungen?

14

Andrei Yakovlev (Higher School of Economics,
Moskau)

Die Realität der Verfassungsreform in Russland:
Ein begrenzter institutioneller Wandel
verdeckt eine tiefgreifende Verschiebung in der
Wirtschaftspolitik

16

Regina Smyth (Indiana University,
Bloomington, IN)

Putin vs. Stabilität

18

Jens Siegert (Moskau)

UMFRAGE

Regierungswechsel und Verfassungsänderung

20

CHRONIK

13. Januar – 1. Februar 2020

25

Russland: Neue Regierung, alte Probleme

Vladimir Gel'man (Europäische Universität in St. Petersburg / Universität Helsinki)

Im Januar 2020 hat Wladimir Putin die Regierung unter Ministerpräsident Dmitrij Medwedew entlassen und deren Führung neu besetzt. Es wurde nicht nur Michail Mischustin zum neuen Ministerpräsidenten ernannt, sondern auch rund die Hälfte der Kabinettsposten neu besetzt. Gehen mussten umstrittene Kabinettsmitglieder wie der stellvertretende Ministerpräsident Witalij Mutko (verantwortlich für eine Reihe von Dopingskandalen im russischen Sport) und Kulturminister Wladimir Medinskij, der offen historische Wahrheiten leugnet und patriotische Mythen förderte, um das Bild von Russland als Großmacht zu polieren. Die neuen Kabinettsmitglieder sind eher Technokraten und jünger als ihre Vorgänger, doch hat keiner der Beobachter groß die Hoffnung geäußert, dass die neue Regierung politische Erfolge erzielen werde. Inwieweit ist diese Skepsis angebracht, und was hat Russland durch diese Veränderungen zu erwarten?

Seit der Sowjetära schon hat das Ministerkabinett in Russland nur wenig Autonomie gegenüber den eigentlichen Machtzentren erkennen lassen, sei es nun das Zentralkomitee der Kommunistischen Partei oder später die Präsidenten Russlands und ihre Präsidialadministration. Die russische Regierung fungierte – mit einigen wichtigen Ausnahmen – meist als Teil des Staatsapparates und hatte die Aufgabe, die Politik der Führung im Innern umzusetzen (vor allem im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung). Zwar haben einzelne Minister aufgrund persönlicher Verbindungen und politischer Patronage mitunter eine beträchtliche Macht gehabt, doch ist die Regierung insgesamt als kollektives Gremium sowohl politisch als auch institutionell seit langem eher schwach. Die Mitglieder des Kabinetts bilden kein geschlossenes Team, sie werden individuell vom Präsidenten ernannt, oft ohne Berücksichtigung der Vorstellungen des Ministerpräsidenten. Hinzu kommt, dass die für Verteidigung, Sicherheit, Inneres und auswärtige Angelegenheiten zuständigen Minister direkt dem Präsidenten unterstehen, und nicht dem Ministerpräsidenten. Eine Reihe stellvertretender Ministerpräsidenten ist für die Koordinierung der Arbeit von unterschiedlichen Behörden zuständig und soll die Umsetzung der staatlichen Programme und der vom Präsidenten initiierten Richtlinien beaufsichtigen. Im Kabinett Medwedew hatte es zehn stellvertretende Ministerpräsidenten gegeben, und nur einer von ihnen war gleichzeitig auch Minister, in diesem Fall Finanzminister. Mischustin hat die Zahl seiner Stellvertreter auf neun reduziert, von denen allerdings keiner einen Ministerposten innehat.

Angesichts dieser Komplexität erscheint die Regierung eher ein Konglomerat unterschiedlicher Interessengruppen, in dem sich der Einfluss der diversen formalen und informellen politischen und wirtschaftlichen Akteure widerspiegelt. Mischustins Kabinett ist da keine Ausnahme, da viele Mitglieder als Protégés des Ministerpräsidenten oder aber des einflussreichen Moskauer Bürgermeisters Sergej Sobjanin gelten.

Die Regierung Medwedew hat sich ihre Absetzung aufgrund ihrer Leistungen verdient. Das Wirtschaftswachstum bleibt schleppend, die Realeinkommen der Bevölkerung in Russland stagnieren seit mehreren Jahren, und Putins wichtigste politische Initiative – nämlich die Entwicklung Russlands durch staatliche Finanzspritzen für zahlreiche »nationale Projekte« anzuregen – ist mangelhaft umgesetzt worden. In Wirklichkeit sind riesige Summen, die hierfür vorgesehen waren, nicht ausgegeben worden. Hierin ist der Grund zu sehen, warum Andrej Beloussow, Putins oberster Wirtschaftsberater und dezidiert Verfechter einer vom Staat geführten und dirigierten Wirtschaftsentwicklung, auf den Posten des für die Wirtschaftspolitik zuständigen stellvertretenden Ministerpräsidenten gehoben wurde. Einigen Quellen zufolge war Mischustin von dessen Ernennung, milde gesagt, nicht begeistert. Das Problem ist, dass Beloussows expansionistische Vorstellungen von Wirtschaftspolitik in starkem Kontrast zu Verfechtern einer konservativen Fiskalpolitik stehen, etwa zu Finanzminister Anton Siluanow und zur Chefin der russischen Zentralbank, Elwira Nabiullina. Es ist in Russland also kaum eine konsistente Wirtschaftspolitik zu erwarten.

In vielen anderen Politikbereichen scheinen die Personalwechsel nur eher kosmetischer Natur zu sein, da einige Minister durch ehemalige Untergebene aus der zweiten Reihe ersetzt wurden. So wurde die oft kritisierte Gesundheitsministerin Veronika Skworzowa, die für die notorisch ineffiziente »Optimierung« der Krankenhäuser sowie für Skandale im Bereich der Medikamentenversorgung verantwortlich war, von Michail Muraschko abgelöst, dem bisherigen Leiter des Föderalen Dienstes für die Aufsicht im Gesundheitswesen, einer eng mit dem Ministerium verbundenen Behörde. Ähnlich gelagert ist die Ablösung von Olga Wassiljewa, der ultrakonservativen und der Orthodoxie zugeneigten Bildungsministerin, die ihr Amt an Sergej Krawzow abgab. Dieser hatte zuvor den Föderalen Aufsichtsdienst für Bildung und Wissenschaft geleitet und sich Plagiatsvorwürfen in Bezug auf seine 2007 verteidigte Doktorarbeit gegenübergesehen. Überhaupt steht die Integrität

der neuen Regierung in Frage, da Mischustin oder seine Minister in vielen Fällen in zweifelhafte Geschäftspraktiken verwickelt waren (so sind die Frau und die Schwester des Ministerpräsidenten äußerst wohlhaben, wobei die Quellen ihres Reichtums unerklärbar bleiben). Die neue Regierung hat, kurz gesagt, das Erbe vieler alter Untugenden ihrer Vorgängerin im Gepäck.

Mischustins politisches Programm lässt sich mit einer »3-D-Lösung« umreißen. Wie Medwedew favorisiert er Deregulierung, Digitalisierung und Dezentralisierung der russischen Wirtschaft als Instrumente, mit denen die Regierungsführung in Russland qualitativ verbessert werden soll. Die Verfechter dieser Ansätze mögen zwar vernünftig klingen, doch dürfte die politi-

sche Wirksamkeit ohne ein viertes D nur begrenzt sein, da ganz oben auf der Tagesordnung nämlich Demokratisierung stehen sollte. Derart gewagte politische Schritte fallen jedoch nicht unter das Mandat dieser technokratischen Regierung, und da politische Reformen fehlen, ist es unwahrscheinlich, dass die Regierung Rechtsstaatlichkeit und Verantwortlichkeit fördern wird. Diese Entkoppelung könnte für die politischen Bestrebungen der Reformer, die weiterhin Putin und dessen Umgebung unterworfen sind, ganz erhebliche Beschränkungen bedeuten.

Übersetzung aus dem Englischen: Hartmut Schröder

Über den Autor

Vladimir Gel'man ist Professor an der Europäischen Universität in St. Petersburg und an der Universität Helsinki.

Putins Winterspiele: Eine »Nachfolge an der Macht« kommt in Sichtweite

Maria Domańska (Zentrum für Oststudien – OSW, Warschau)

Mitte Januar hat Wladimir Putin de facto einen Prozess institutioneller Veränderungen angestoßen, die im Zusammenhang mit der für 2024 erwarteten »Nachfolge an der Macht« stehen. Die Verfassungsänderungen, die bei Putins Rede an die Nation angekündigt wurden, lassen vermuten, dass er aller Wahrscheinlichkeit nach nicht wieder als Präsident Russlands antreten wird. In der Tat könnte es sein, dass er sogar vor 2024 schon als Präsident zurücktritt. Die neue, höchst vieldeutige rechtliche und institutionelle Architektur soll Putins vorrangigem Ziel dienen, langfristig seinen entscheidenden Einfluss auf die Politik des Staates zu wahren, und zwar unabhängig davon, wer zum nächsten Präsidenten gewählt wird.

Formal werden im politischen System in Russland Elemente von *Checks and Balances* eingeführt, durch die zukünftig die Machtbefugnisse des Präsidenten zugunsten des Parlaments reduziert werden. Gleichzeitig ist eine noch stärkere Zentralisierung der Staatsmacht und eine Konservierung des Autoritarismus zu erwarten. In diesem Sinne umfassen die Veränderungen eine weitere Beschneidung der Unabhängigkeit der Justiz und eine Beseitigung der Überreste lokaler Selbstverwaltung. Bislang stellt sich das Szenario für die Zeit nach 2024 so dar, dass Putin an die Spitze des Staatsrates wechselt, nachdem der Status und die Rolle dieses beratenden Gremiums per Verfassungsänderung erheblich gestärkt wurden. Die Änderungen könnten womöglich soweit gehen,

dass das Prinzip der Gewaltenteilung auch formal endgültig gebrochen wird. Natürlich wird dieses Projekt zur »Nachfolge an der Macht« nicht nur formale, sondern auch informelle Änderungen im System der staatlichen Institutionen beinhalten. Da aller Wahrscheinlichkeit nach im Kreml noch keine endgültigen Entscheidungen gefallen sind, dürfte jetzt eine längere Testphase für unterschiedliche Lösungen der »Nachfolge«-Frage folgen, bei der auf absehbare Zeit alle Optionen auf dem Tisch bleiben.

Der beträchtliche personelle Umbau der russischen Regierung scheint Teil dieses Prozesses zu sein, da Putin effektive Manager braucht, um die Politik des Staates in der potenziell turbulenten »Nachfolge«-Phase umzusetzen. Hinter der Entscheidung für Mischustin als Ministerpräsidenten könnten auf Seiten des Kreml zwei Motive stehen. Zum einen gilt er als erfolgreicher Bürokrat mit dem Image eines effektiven Managers sowie eines Experten für neue digitale und Informationstechnologien. Diese stellen erklärtermaßen eine Priorität bei der Weiterentwicklung des Staates dar. Zweitens hat Mischustin informelle Verbindungen zu einflussreichen Angehörigen der herrschenden Gruppierungen aufgebaut, die ihm anscheinend vertrauen.

Alles deutet darauf hin, dass das Kabinett Mischustin eine technokratische Regierung von Experten sein wird, von denen erwartet wird, dass sie die von Putin in seiner Rede am 15. Januar formulierten Versprechen

für den Sozialbereich erfüllen sowie die sozio-ökonomischen »nationalen Projekte« umsetzen werden. Hierzu gehört auch die Digitalisierung der staatlichen Verwaltung, indem Mischustins erfolgreiches Vorgehen im Föderalen Dienst für das Steuerwesen auf andere Bereiche ausgedehnt werden soll. Aus Sicht des Kreml sind diese beiden Themen zentrale Elemente, wenn es darum geht, die Legitimität des Putin-Regimes zu stärken und angesichts der wachsenden Unzufriedenheit in der Gesellschaft einen Ersatz für eine tatsächliche Modernisierung des Staates zu bieten.

Die Auswahl der neuen Kabinettsmitglieder wurde so getroffen, dass das Risiko von Machtkonflikten (die die Regierungsarbeit beeinträchtigen könnten) minimiert wird. Es gibt ernstzunehmende Hinweise, dass Mischustin einen erheblichen Einfluss auf die Zusammensetzung der Regierung gehabt hat. Drei der neun stellvertretenden Ministerpräsidenten (Grigorenko, Owertschuk und Abramtschenko) sind frühere Mitarbeiter von ihm. Drei weitere Stellvertreter (Golikowa, Chusnullin und Tschernytschenko) sind ihm freundschaftlich verbunden gewesen. Gleichzeitig scheint Andrej Beloussow, Putins ehemaliger Wirtschaftsberater und jetzt Erster stellvertretender Ministerpräsident, mit einer besonderen Aufgabe betraut worden zu sein. Seine Rolle dürfte wohl darin bestehen, nicht nur die Wirtschaftspolitik der Regierung zu formulieren, sondern auch die Arbeit des Ministerpräsidenten und des gesamten Kabinetts zu beaufsichtigen. Es wird erwartet, dass der Präsident sich durch diese strikte Aufsicht über die Regierung in den kommenden Jahren auf das strategische Projekt »Nachfolge« wird konzentrieren können.

Über die Autorin

Maria Domańska ist promovierte Politologin und Senior Fellow am Zentrum für Oststudien (OSW) in Warschau. Ihr Forschungsgebiet ist die Innenpolitik in Russland und hier insbesondere: Eliten auf föderaler und regionaler Ebene, formale und informelle Elemente des politischen Systems, staatliche Propaganda und Erinnerungspolitik. Sie ist Autorin bzw. Ko-Autorin einer Vielzahl von Beiträgen zur russischen Innenpolitik (siehe: www.osw.waw.pl).

Mischustins Technokratenkabinett dürfte zwar vorerst einen Vertrauensvorschuss in der Bevölkerung genießen, doch könnte der Auffrischungseffekt bald versanden. Es ist unwahrscheinlich, dass die Regierung im sozialen und wirtschaftlichen Bereich größere Erfolge verzeichnen wird. Schließlich sind die eigentlichen Gründe für die wirtschaftliche Stagnation und den schwindenden Lebensstandard der Gesellschaft nicht in der Zusammensetzung der Regierung, sondern in der Logik des sozio-ökonomischen Modells in Russland zu suchen. Dieses bedient vor allem die persönlichen Interessen der korrupten Regierungselite und ist nicht geeignet, nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu erzeugen. Auch das schlechte Management auf verschiedenen Ebenen der staatlichen Verwaltung ist auf systemimmanente Faktoren zurückzuführen. Hierzu gehören die Mehrdeutigkeit der Rechtsvorschriften, die Zentralisierung der Entscheidungsprozesse und deren Intransparenz sowie nicht zuletzt die politischen und unternehmerischen Grabenkämpfe innerhalb der herrschenden Elite, bei denen häufig Polizei und Justiz involviert werden.

Somit könnten Mischustins beträchtliche Managementfähigkeiten nur begrenzt Ergebnisse liefern. Sein Kabinett dürfte also nur eine Übergangsregierung sein. Deren Mitglieder könnten sich aber – vorausgesetzt, sie stellen ihre Effektivität und Nützlichkeit für den Kreml unter Beweis – in der Zeit vor und nach der sogenannten »Nachfolge an der Macht« in der sich erneuernden herrschenden Elite eine starke Position erarbeiten.

Übersetzung aus dem Englischen: Hartmut Schröder

Putins Plan 2.0? Was hinter Russlands Verfassungsreform stehen könnte

Michael Rochlitz (Universität Bremen)

Die Verfassungsänderungen, welche Wladimir Putin in seiner Rede an die Nation am 15. Januar 2020 ankündigte, sowie die anschließende Regierungsumbildung haben eine lebhafte Diskussion unter Beobachtern in Russland wie auch im Ausland ausgelöst. Was sind Putins Absichten? Was ist der Zweck einer Reform, mit deren Interpretation sich weiterhin viele Experten schwertun?

Die Reform verfolgt, da sind sich die meisten Beobachter einig, aller Wahrscheinlichkeit nach sowohl langfristige als auch kurzfristige Ziele. Die langfristigen Ziele sind politischer Natur. Putins vierte Amtszeit als Präsident Russlands endet 2024, und gemäß der derzeit gültigen Verfassung kann er nicht für eine dritte Amtszeit in Folge kandidieren. Zudem legen die angekündigten

Verfassungsänderungen nahe, dass er auch nicht beabsichtigt, erneut zu kandidieren, da die Klausel »in Folge« die Zahl der möglichen aufeinanderfolgenden Amtszeiten eindeutig auf zwei begrenzt.

Auch wenn das Parlament aus der Reform leicht gestärkt hervorgehen könnte, ist eine Lösung mit Putin als Ministerpräsident ebenfalls unwahrscheinlich. Putin hat seine Zeit als Ministerpräsident 2008 bis 2012 nicht unbedingt genossen. Zusätzlich scheint es aufgrund der geringen Popularität der Regierungspartei Einiges Russland wenig plausibel, dass Putin seine politische Zukunft mit der Partei verknüpfen will.

So sind die meisten Beobachter der Ansicht, dass Putin eher die Rolle eines obersten Schiedsrichters und »Vaters der Nation« anstreben könnte, welcher über den Wirren der Tagespolitik das Schicksal der Nation im Auge behält. Hier könnte Putin dem Beispiel seines ehemaligen kasachischen Amtskollegen Nursultan Nasarbajew folgen, und die Leitung des durch die Reform gestärkten Staatsrates übernehmen, oder den Vorsitz des Sicherheitsrates, oder womöglich sogar die Leitung beider Gremien. Dies würde in gewisser Weise das sowjetische Modell reproduzieren, mit dem Staatsrat als neuer Version des Zentralkomitees, und dem Sicherheitsrat als Politbüro. Damit würde die tatsächliche Macht erneut in den Händen dieser Parallelstruktur liegen, während die Exekutive – das Amt des Präsidenten und die Regierung – nur von zweitrangiger Bedeutung wäre. Dmitrij Medwedews Ernennung zum stellvertretenden Vorsitzenden des Sicherheitsrates ließe sich als Beleg für ein solches Szenario deuten.

Das kurzfristige Ziel der jüngsten Regierungsumbildung ist Russlands wirtschaftliche Lage. Seit 2012 stagniert die Wirtschaft in Russland. Hier hat sich die Regierung unter Ministerpräsident Dmitrij Medwedew als geradezu außerordentlich unfähig erwiesen, das Problem anzugehen. Sie wurde, schlimmer noch, durch die unermüdlichen Korruptionsrecherchen von Alexei Nawalnys »Stiftung zur Bekämpfung der Korruption« heillos diskreditiert. Hätten die Dinge so wie in der Vergangenheit weiter ihren Lauf genommen, wäre die Möglichkeit eines plötzlichen politischen oder wirtschaftlichen Zusammenbruchs durchaus real gewesen.

Obwohl nur wenige Beobachter Michail Mischustin auf ihrer Liste hatten, macht dessen Ernennung zum Ministerpräsidenten als Nachfolger Medwedews im Nachhinein durchaus Sinn. Mischustin ist unter Russlands führenden Beamten nahezu der einzige, der nach einer gelungenen Reform des Föderalen Steuerdienstes wirklich Erfolge vorweisen kann. Sowohl das politische Establishment als auch Unternehmerkreise achten ihn als fähigen Technokraten, während Medwedew diesen Respekt schon seit langem verloren hat.

Wenn überhaupt jemand Russlands Wirtschaft neuen Schwung verleihen kann, dann Mischustin.

Dennoch bleibt die Frage, ob die Reform als Ganzes ihre Ziele erreichen kann. Hinsichtlich der politischen Zukunft Putins vermag das wohl niemand wirklich vorauszusagen. Hier ist es eher wahrscheinlich, dass Putin – wie schon so oft – am Ende alle mit einer Option überraschen wird, die so niemand auf dem Zettel hatte.

Das eigentliche Problem könnte in der kurzfristigen Zielsetzung liegen, auch wenn dieser Aspekt der jüngsten Ereignisse weniger Aufmerksamkeit erfahren hat als die Verfassungsreform. Die Schwierigkeiten der russischen Wirtschaft sind wohlbekannt, und wurden jüngst von Konstantin Sonin in einem Artikel für die russische Zeitung Wedomosti sehr gelungen zusammengefasst (<https://www.vedomosti.ru/opinion/columns/2020/01/19/820937-zadacha-premera>). Zum einen ist es unabdingbar, dass eine Volkswirtschaft im 21. Jahrhundert – will sie erfolgreich sein – in globale Netzwerke des Handels, Austauschs und Technologietransfers integriert ist. Hier ist die von den russischen *Silowiki* spätestens seit 2014 betriebene Isolierung des Landes schädlich und kontraproduktiv, und sollte so schnell wie möglich beendet werden.

Zweitens lastet die Zunahme an wirtschaftlicher und politischer Überwachung auch im Inland wie ein bleierner Mantel auf der wirtschaftlichen Dynamik des Landes. Für eine innovative Wirtschaft ist der offene Austausch zwischen Unternehmern, Wissenschaftlern und anderen gesellschaftlichen Akteuren von zentraler Bedeutung. Unglücklicherweise ist es gerade diese Art der kollektiven Zusammenarbeit, welche in den vergangenen Jahren durch Russlands Geheimdienste immer stärker unterdrückt wurde. Der jüngste Versuch, Kontakte zwischen russischen und ausländischen Wissenschaftlern einzuschränken, ist hier nur das letzte in einer langen Reihe von Beispielen.

Schließlich wird die Ablösung Medwedews durch Mischustin leider kaum das vielleicht grundlegendste Problem der russischen Wirtschaft lösen: Russland lässt sich zweifellos als ein sogenannter *limited access order* beschreiben, also ein System, in dem die herrschende Elite ihre Kontrolle staatlicher Ressourcen unter anderem dafür einsetzt, für den Rest der Gesellschaft den Zugang zu wirtschaftlichen und politischen Möglichkeiten zu beschränken. Das langfristige Ziel eines solchen Systems ist die Aufrechterhaltung des Status Quo, um einem begrenzten Kreis von Insidern weiterhin politische Macht und ein Leben in Wohlstand zu gewährleisten.

Für eine Lösung der wirtschaftlichen Probleme Russland müsste dieses System einer umfassenden Reform unterzogen werden, da die grundlegende Logik des Sys-

tems auf der Beschränkung des freien Austauschs von Talenten und Ideen beruht. Eine solche Reform hat aber natürlich eine ganz andere Tragweite als die im Vergleich dazu relativ simple Umstrukturierung des Steuerwesens und dürfte – aller Wahrscheinlichkeit nach – die Möglichkeiten von Ministerpräsident Mischustin übersteigen.

Ironischerweise könnte jedoch eben der Umstand, dass Mischustin wohl nicht in der Lage sein wird, die

systemimmanenten wirtschaftlichen Probleme Russlands zu lösen, zu einer politischen Krise führen, die wiederum einen grundlegenden Wandel in Gang setzen könnte. Sollte dies tatsächlich der Fall sein, könnte sich eine schon im Januar 2020 stattfindende Fokussierung auf die politische Nachfolge 2024 als voreilig herausstellen.

Übersetzung aus dem Englischen: Hartmut Schröder

Über den Autor

Michael Rochlitz ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. institutioneller Wandel, an der Universität Bremen.

Kontrollierte Verwirrung

Jan Matti Dollbaum (Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen)

Am 15. Januar kündigte der russische Präsident Wladimir Putin unerwartet umfangreiche Verfassungsänderungen an. Am selben Tag traten Ministerpräsident Dmitri Medwedew und seine Regierung zurück, um »dem Präsidenten die Möglichkeit zu geben, die notwendigen Entscheidungen zu treffen«. Innerhalb einer Woche war eine neue Regierung unter der Leitung des vormaligen Chefs des Föderalen Steuerdienstes Michail Mischustin im Amt, und das Parlament nahm die Verfassungsänderungen in erster Lesung an.

Es scheint also, als sei es Putin einmal mehr gelungen: Er überraschte Beobachter und den Großteil der russischen Eliten mit einem Schritt, der Teil eines noch unbekannten, aber möglicherweise zukunftsentscheidenden Plans ist. Folglich wurden die Ereignisse schnell als »Spezialoperation« bezeichnet: ein schnelles Manöver mit möglichst wenig Eingeweihten, ganz nach Putins bevorzugter Arbeitsweise. Das Timing unterstreicht Putins Fähigkeit, die Eliten zu steuern und die Agenda zu kontrollieren. Nicht, dass dies jemals in Frage stand, doch um seine Rolle als letzte Instanz und Personifikation der Macht zu untermauern, sind solche öffentlichen Demonstrationen gelegentlich unerlässlich.

Die in erster Lesung angenommenen Änderungen schaffen die institutionellen Grundlagen für die Verlängerung von Putins De-facto-Herrschaft über das Jahr 2024 hinaus, wenn er als Präsident zurücktreten muss. Zunächst sahen viele Kommentatoren darin eine Stärkung der Gewaltenteilung: Die Zahl der Amtszeiten des Präsidenten wurde auf zwei beschränkt, und das Parlament erhält ein größeres Mitspracherecht bei der Ernennung von Ministern (mit Ausnahme des so genannten »Sicherheitsblocks«). Bei genauerem Hinsehen wurde

jedoch deutlich, dass die Maßnahmen, die angeblich das Amt des Präsidenten schwächen, kosmetischer Natur sind, während einige föderale Befugnisse sogar ausgeweitet und einige Kontrollmechanismen aufgehoben wurden: Der Präsident kann nun regionale Staatsanwälte ernennen, die Kommunen unterstehen fortan den föderalen und regionalen Behörden, und der Föderationsrat kann nun auf Antrag des Präsidenten Richter des Verfassungsgerichts und des Obersten Gerichtshofs absetzen.

Gleichzeitig erhält der Staatsrat Verfassungsrang. Dieser Kreis, dem Vertreter der Präsidialverwaltung, der Bundes- und Regionalregierungen, der Regierungspartei sowie die Chefs einiger staatlicher Unternehmen und Banken angehören, stellt eine potenzielle Position für Putin dar, von der aus er den künftigen Präsidenten und Premierminister kontrollieren könnte. Die spezifische Struktur dieses Rates sowie seine zukünftige Rolle bleiben zunächst jedoch im Dunkeln und müssen erst noch gesetzlich festgelegt werden.

Aus der Perspektive von Protest und oppositioneller Mobilisierung scheinen zwei weitere Veränderungen noch bedeutsamer zu sein. Erstens: Die Möglichkeit der Bundesbehörden, jeden von hohen staatlichen Ämtern auszuschließen, der in den letzten 25 Jahren eine zweite Staatsbürgerschaft oder eine befristete Aufenthaltsgenehmigung im Ausland besaß, wirkt sich möglicherweise auf viele zukünftige Kandidaten aus, die im Ausland gearbeitet oder studiert haben. Zweitens bedeutet die Entscheidung, der Verfassung Vorrang vor dem Völkerrecht einzuräumen, dass sich Russland nicht mehr an die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) gebunden fühlen wird. Der EGMR war bisher eine zuweilen langsame, aber ange-

sehene und oft genutzte Stütze für Aktivisten, die Opfer staatlicher Repression geworden waren.

Die parlamentarische Opposition hat auf diese Veränderungen bisher kaum reagiert. Walerij Raschkin von der Kommunistischen Partei warnte vor den Gefahren einer Zementierung der Macht Putins und enthielt sich der Stimme, ebenso wie ein weiterer Abgeordneter der KPRF. Die meisten beklagten jedoch lediglich die Praxis der »Paketabstimmung« (die Verschmelzung willkommener Änderungen wie der Amtszeitbegrenzung und der Angleichung des Mindestlohns an das Existenzminimum mit der unerwünschten Stärkung des Präsidentenamtes) – und stimmten in erster Lesung für den Gesetzentwurf. Da für Projekte des Präsidenten einstimmige Unterstützung erwartet wird, erhielt er tatsächlich keine einzige Gegenstimme. Der Vorsitzende der Kommunisten, Gennadij Zjuganow, äußerte unterdessen die Hoffnung, dass in zweiter Lesung die Vorschläge der KPRF – etwa ein in der Verfassung verankerter höherer Mindestlohn – berücksichtigt werden.

Auch die nichtparlamentarische Opposition kritisiert die Initiative zwar routinemäßig, koordiniert aber derzeit aus zwei Gründen keinen Widerstand. Erstens ist das volle Ausmaß der Veränderungen noch unklar. Nawalnyj beispielsweise spekulierte, dass die »schlimmsten Neuerungen« erst in zweiter Lesung eingebracht werden und rief zu Geduld auf, bis alle geplanten Änderungen bekannt sind.

Zweitens: Obgleich etwa 22.000 Menschen eine Petition unterschrieben, in der die Änderungen als »Staatsstreich« bezeichnet werden, sind viele Liberale nicht eben begeistert von der bestehenden superpräsidentiiellen Verfassung und daher kaum bereit, sie zu verteidigen. Grigorij Jawlinskij von der Jabloko-Partei schlug vor, stattdessen für liberale Änderungen zu mobilisieren, während Iwan Schdanow, Leiter von Nawalnyjs Anti-Korruptionsstiftung, erklärte, dass die Verfassung selbst den Behörden Mechanismen an die Hand gebe,

die es erlaubten, ihre liberal-demokratischen Passagen zu umgehen. Wie üblich fand Nawalnyj die schärfste Formulierung für diese Position: »Die russische Verfassung ist widerlich. (...) Auf Basis dieser Verfassung ist uns alles genommen worden – von den Wahlen bis zu den Renten – und so soll es weitergehen. Es gibt keinen Grund, sie zu verteidigen.«

Angesichts der Flut von Kommentaren und Social-Media-Beiträgen scheint der Regierungswechsel für oppositionelle Akteure und Beobachter in Russland deutlich wichtiger zu sein. Nawalnyj, der die Verfassungsänderungen nur zögerlich kommentierte, veröffentlichte nur wenige Tage nach seiner Ernennung eine 20-minütige Untersuchung über das Privatvermögen von Premierminister Mischustin. Der Politologe und liberale Analytiker Kirill Rogow betonte, dass die Veränderungen im Vergleich zur früheren Regierung kleiner seien, als sie zunächst schienen, da die neuen Minister fast ausschließlich im Staatsdienst unter Putin sozialisiert wurden und eine deutliche dirigistische Ausrichtung haben. Andere hingegen äußerten die vorsichtige Hoffnung, dass Mischustin den geordneten, technologieorientierten Ansatz seiner Reformen zur Steuererhebung für eine verbesserte Transparenz der Regierungsausgaben einsetzen und höhere staatliche Investitionen anschieben wird.

Zusammengenommen werfen diese schnell vollzogenen Veränderungen mehr Fragen auf als Antworten, und die Verfassungsänderungen geben bisher keinen klaren Weg für die Politik nach 2024 vor. Eine Absicht dieses Manövers scheint daher zu sein, deutlich zu signalisieren, wer die nächsten wichtigen Schritte unternimmt – und zugleich Unsicherheit zu erzeugen, wie diese Schritte aussehen könnten. Damit hat Putin einen Zustand der koordinierten Verwirrung geschaffen und so seinen First-Mover-Vorteil in der laufenden »Operation Machterhalt« ausgebaut.

Über den Autor

Jan Matti Dollbaum arbeitet ab März 2020 als Wissenschaftlicher Mitarbeiter (Post-Doc) an der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen. Diese Publikation ist im Rahmen des internationalen Forschungsprojektes »Comparing protest actions in Soviet and post-Soviet spaces« entstanden, das von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen mit finanzieller Unterstützung der Volkswagen-Stiftung koordiniert wird.

Russland. Eine superpräsidentielle Republik. Implikationen eines Gesetzentwurfes zur Verfassungsänderung

Alexander Dubowy (Institut für Sicherheitspolitik, Wien)

Nach den Ankündigungen Vladimir Putins bei seiner »Botschaft an die Föderalversammlung« vom 15. Januar 2020 konnten die Erwartungen kaum größer sein. Alexej Kudrin, ehemaliger Finanzminister, soll angesichts der Versprechen, das Parlament auf Kosten des Präsidenten zu stärken, sogar von »zarten Schritten in Richtung einer parlamentarischen Republik« gesprochen haben. Tatsächlich legte Wladimir Putin bereits am 20. Januar 2020 der Staatsduma einen Gesetzentwurf über die Änderungen der Verfassung der Russischen Föderation vor, der Gegenstand des folgenden Kommentars ist.

Als vorläufiges Fazit zur Verfassungsreform in Russland kann folgendes festgehalten werden. Alle Änderungen sind weitgehend rein kosmetischer Natur. Selbst die Ausweitung präsidialer Kompetenzen bestätigt lediglich die bereits gängige Verfassungspraxis. Nach wie vor bleibt Russland de iure ein präsidial-parlamentarisches System; gemäß gelebter Verfassungswirklichkeit aber eine superpräsidentielle Republik. Die Chance, das Verhältnis zwischen den Staatsgewalten auszubalancieren und in das gegenwärtig defekte System von *Checks and Balances* korrigierend einzugreifen, bleibt ungenutzt. Die Defizite werden gar verstärkt.

Die umstrittenste Änderung ist die Neufassung des Artikel 79 (Beteiligung an internationalen Zusammenschlüssen) der Verfassung der Russischen Föderation (VfRF), die der höherrangigen Norm des Art. 15 Abs. 4 VfRF (Vorrang internationalen Rechts) widerspricht. Werden Entscheidungen durch zwischenstaatliche Vereinigungen (auch solche an denen Russland teilnimmt) getroffen, so bleiben jene Entscheidungen in Russland nicht vollstreckbar, die unter Heranziehung einer der russischen Verfassung widersprechenden Auslegung eines völkerrechtlichen Abkommens erfolgt sind. Russland behält somit die Deutungshoheit über die Umsetzung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Dieser Aufwand wird verständlich, wenn man weiß, dass der zum Kapitel *Grundlagen der Verfassungsordnung* gehörende Art. 15 Abs. 4 VfRF nicht vom Parlament, sondern nur durch eine Gesamtänderung der Verfassung durch eine Verfassungsversammlung geändert werden kann. Ein Gesetz über die Verfassungsversammlung ist aber seit 1993 nicht verabschiedet worden. Nachdem der ungeliebte Art. 15 Abs. 4 VfRF aber nicht direkt aufgehoben werden kann, wird zu solchen komplexen Umgehungsstrukturen gegriffen.

Ins Auge sticht sofort, dass die Kompetenzen des Präsidenten durch die Verfassungsreform nicht eingeschränkt, sondern wesentlich erweitert werden. So wird bspw. in den Art. 83 VfRF eine Litera d1 aufgenommen, welche dem Präsidenten das ausdrückliche Recht einräumt, die Leiter von föderalen Behörden (inklusive der Minister) in den Bereichen Verteidigung, Sicherheit, Inneres, Justiz, Äußeres, Katastrophenschutz, Öffentliche Sicherheit zu ernennen, aber auch abzusetzen. Die Voraussetzung hierfür bilden lediglich vorangehende Konsultationen mit dem Föderationsrat. Die übrigen Minister der Russischen Föderation werden vom Ministerpräsidenten der Staatsduma zur Bestätigung vorgeschlagen. Dies stellt lediglich eine unwesentliche formale Stärkung parlamentarischer Zuständigkeiten dar.

Darüber hinaus bekommt der Präsident mit der Neufassung des Art. 83 lit. e VfRF (neu) sowohl das Recht, dem Föderationsrat die Kandidaten für die Posten des Vorsitzenden des Verfassungsgerichts, des stellvertretenden Vorsitzenden sowie der Richter des Verfassungsgerichts vorzuschlagen, als auch das Recht die Vorschläge über die Absetzung der Verfassungsrichter zu unterbreiten. Ganz der Logik russischer Verfassungswirklichkeit folgend kommt in Zukunft dem Präsidenten die Kontrolle über das Verfassungsgericht zu. Und gemäß der Neufassung des Art. 95 Abs. 2 VfRF (neu) gehören dem Föderationsrat in Zukunft auch vom Präsidenten ernannte sogenannte VertreterInnen der Russischen Föderation an; allerdings nicht mehr als 10 % der Gesamtanzahl der Mitglieder des Föderationsrates.

Schließlich erhält der Präsident bei Gesetzesinitiativen gemäß Art. 107 Abs. 3 VfRF (neu) eine weitere Möglichkeit, das parlamentarische Veto durch Anrufung des Verfassungsgerichts mit der Bitte um Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zu überwinden. Im Grunde wird mit der Neufassung die ursprünglich vorgesehene Möglichkeit eines parlamentarischen Beharrungsbeschlusses wesentlich erschwert.

Der Staatsrat, das 2000 durch ein Präsidialdekret gegründete Beratungsgremium beim Präsidenten, wird in Zukunft nicht, wie von vielen erwartet, im Zusammenwirken zwischen der Exekutive und der Legislative, sondern ausschließlich durch den Präsidenten gemäß Art. 83 lit. g1 VfRF (neu) gebildet. Entgegen der Ankündigung von Wladimir Putin wird der Staatsrat nicht in der Verfassung verankert, sondern nur einmal erwähnt. Der Status des Staatsrates soll durch ein

föderales Gesetz festgelegt werden. Nachdem aber die föderalen Gesetze gemäß Art. 15 Abs. 1 VfRF nicht der Verfassung widersprechen dürfen, ist die Beschränkung des Staatsrates auf eine beratende Funktion abzusehen. Bei den Hinweisen auf die Aufgaben des Staatsrates, insbesondere auf die Gewährleistung des »aufeinander abgestimmte Funktionieren[s] und Zusammenwirken[s] der Organe der Staatsgewalt« sowie auf die Richtlinienkompetenz bei der Außen- und Innenpolitik handelt es sich lediglich um eine wortgetreue Wiedergabe präsidentialer Kompetenzen gemäß Art. 80 Abs. 2 und Abs. 3 VfRF und somit um einen Hinweis auf die Beratungs- und Unterstützungsfunktion des Staatsrates gegenüber dem Präsidenten.

Für einen starken Staatsrat bedarf es aber nicht nur der Umgestaltung präsidentialer Kompetenzen auf dem Wege einer »einfachen« Verfassungsreform, sondern auch einer Neuregelung des Verhältnisses zwischen den Staatsgewalten und somit der Überarbeitung des Art. 11 Abs. 1 VfRF. Dazu muss aber in die Grundlagen der Verfassungsordnung eingegriffen werden. Eine solche Verfassungsänderung kann aber nicht vom Parlament, sondern ausschließlich von einer Verfassungsversammlung durchgeführt werden.

Somit kann und wird der Staatsrat in der gegenwärtigen Form keine einflussreiche Position einnehmen, jedenfalls nicht formal. Aber ähnlich wie im Falle der Präsidentialadministration kann die Einflussnahme des Staatsrates auf informellem Wege erfolgen. Wie der Staatsrat wird auch die Präsidentialadministration nur einmal in der Verfassung in Art. 83 lit. i VfRF erwähnt. Dennoch ist (und bleibt) die Präsidentialadministration die einflussreichste Struktur im Machtsystem Russlands;

viele sehen in ihr eine Art persönliches Schattenkabinett des Präsidenten. Die Einflussnahme des Staatsrates wird somit auf informellem Wege erfolgen müssen und nur, wenn der Präsident es möchte, zulässt und fördert. Im letzteren Fall ist der Konflikt zwischen dem Staatsrat und der Präsidentialadministration vorprogrammiert.

Als wahrscheinlich drängt sich die folgende Lesart dieser Verfassungsreform auf: Mit der Erweiterung präsidentialer Kompetenzen, dem Ausbau des präsidentialen Einflusses über den Föderationsrat und der Einführung eines zusätzlichen Vetorechts gegenüber parlamentarischen Gesetzesinitiativen reagiert der Kreml auf die Protestwellen der Jahre 2018/2019, behält die Kontrolle über den Machtübergang 2024 und bereitet sich – vorsorglich – auf eine nicht zu Kooperationen bereite, »präsidentenunfreundliche« Staatsduma vor.

Freilich wäre es denkbar, dass die geplanten Verfassungsänderungen nur der Vorbereitung einer weiteren grundlegenden Verfassungsreform dienen. So vertritt Dmitri Trenin, Leiter des Carnegie Moscow Center, die Ansicht, dass Putin eine grundlegende Reform des gesamten Staats- und Machtsystems plant und dass die gegenwärtigen Verfassungsänderungen letztlich nur einen Zwischenschritt darstellen. Noch kann mit abschließender Sicherheit nichts dazu gesagt werden. So schnell aber, wie sich die Dinge in den vergangenen Tagen entwickeln, werden wir bald mehr erfahren. Der Beginn der Vorbereitungen eines Gesetzes über die Verfassungsversammlung wäre ein eindeutiges Zeichen für eine grundlegende Neukonzeption der Verfassung. Wahrscheinlich ist es nicht, jedenfalls nicht aus heutiger Sicht, und überraschend wäre es allemal. Doch wäre es nicht das erste Mal, dass Wladimir Putin alle überrascht.

Über den Autor

Dr. Alexander Dubowy ist Forscher im Bereich Internationale Beziehungen und Sicherheitspolitik mit Schwerpunkt auf Osteuropa, Russland und den GUS-Raum sowie wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Sicherheitspolitik (ISP) in Wien.

Planungen für ein Russland (nicht ganz) nach Putin

Andrei Kolesnikov (Carnegie Moscow Center, Moskau)

Unter den von Putin angekündigten Verfassungsänderungen gibt es eine, die in der Tat viel verändern wird, nämlich der Vorschlag, der russischen Verfassung (einschließlich der repressiven russischen Gesetzgebung) Vorrang vor internationalem Recht zu geben. Diese Abkehr vom üblichen Prinzip ist nichts weniger als eine rechtliche Revolution.

Nach der unerwarteten Ankündigung von Änderungen an der russischen Verfassung und der Ablösung der Regierung ist die Frage, ob der Putinismus ohne einen Präsidenten Putin enden wird, umgehend eine rhetorische geworden. Der Präsident hat in seiner Rede an die Nation am 15. Januar klar gemacht, dass niemand nirgendwohin geht, auch wenn Ministerpräsi-

dent Dmitrij Medwedew und seine Regierung anschließend zurücktraten und Medwedew umgehend von dem wenig bekannten Technokraten Michail Mischustin abgelöst wurde.

Putins beiläufige Bemerkung, dass der Status und die Rolle des unbedeutenden und bis in die jüngste Zeit weitgehend leblosen Staatsrates in der Verfassung verankert werden sollte, kann nur eines bedeuten, nämlich dass Putin für sich selbst an einer neuen Position innerhalb dieser Struktur arbeitet. Wenn der Status des Staatsrates stark angehoben wird, könnte der Präsident den Rang eines nationalen Führers einnehmen und Vorsitzender dieses Gremiums werden, das die Rolle einer parallelen Präsidialadministration oder einer Parallelregierung übernehmen könnte.

Man stelle sich also folgendes Bild vor: Putin an der Spitze des Staatsrates und als Vater der Nation; Medwedew als Präsident, nach einer vorgezogenen Präsidentschaftswahl, sobald die Verfassungsänderungen in einem Referendum von der Bevölkerung gebilligt worden sind; und ein Technokrat – Michail Mischustin – als Ministerpräsident.

Medwedew hatte bereits unter Beweis gestellt, dass er Putin gegenüber loyal ist und die Hierarchie akzeptiert, indem er von 2008 bis 2012 mit Putin die Posten tauschte, was es dem letzteren ermöglichte, die von der Verfassung vorgeschriebene Begrenzung auf zwei aufeinanderfolgende Amtszeiten zu umgehen. In seiner neuen Rolle als stellvertretender Leiter des Staatsrates wird er nicht der Stellvertreter von Nikolaj Patruschew sein, dem Sekretär des Staatsrates, sondern von Putin, dem Vorsitzenden. Das bedeutet, dass Medwedew de facto Vizepräsident wäre. Das ist ein gutes Sprungbrett, um (wieder) zum Präsidenten aufzusteigen. Putin und Medwedew könnten sogar ein Gentlemen's Agreement treffen, durch das Putin für alles Gute verantwortlich ist, während Medwedew für alles Schlechte geradesteht.

Schließlich wächst im Land die Unzufriedenheit mit der sozialen und wirtschaftlichen Lage, und das könnte in den kommenden vier Jahren bis zu den nächsten Präsidentschaftswahlen 2024 Fahrt aufnehmen. Für den Augenblick ist das aber kaum mehr als eine Hypothese. Putin hat keine weiteren Details verraten, doch eines ist klar: Er wird es nicht zulassen, dass aus ihm eine lahme Ente wird.

Mit dem Vorschlag, dass das Parlament in Zukunft den Ministerpräsidenten bestätigt, kanalisiert Putin den öffentlichen Unmut in Richtung des nächsten Präsidenten, des Ministerpräsidenten und des Parlamentspräsidenten, da diese nun die Verantwortung für die zu ernennenden Minister der Regierung teilen werden, und dementsprechend für deren Misserfolge. Die angekün-

digte Reform zeigt auch, dass womöglich verbliebene Illusionen, Putin könnte für diese Position jemanden mit liberalen Ansichten vorschlagen, etwa Alexej Kudrin, nun eindeutig ins Reich der Utopie gehören.

Putins Ankündigung, dass der neue Ministerpräsident Michail Mischustin sein wird, der ehemalige Leiter des Steuerdienstes, war unerwartet und zugleich wenig überraschend. Wenig überraschend deshalb, weil Mischustin ein idealer, von Putin unterstützter Kandidat ist: Der Steuerdienst hat innige Verbindungen zu den Geheimdiensten, und seine Hilfe ist bei der Lösung verschiedenster Fragen verzeichnet worden, unter anderem bei Unternehmenskonflikten. Mit der Übernahme digitaler Technologien gilt er aber auch als eine reibungslos funktionierende Behörde.

Gleichzeitig war es eine Ernennung entgegen der Intuition: Putin hat jemanden ernannt, den niemand erwartet hatte. Gewiss, die Leute erwarteten einen Technokraten, aber eher einen wie den für Digitalisierung zuständigen stellvertretenden Ministerpräsidenten Maxim Akimow. Mischustin hatte niemand auf dem Radar gehabt. Mit dessen Hilfe wird Putin ein Land aufbauen, das dem Föderalen Dienst für das Steuerwesen gleicht: Mit Berichten und Inspektionen, Sicherheitsreserven und – wo notwendig – der Digitalisierung des gesamten Landes.

Wird Putins Vorhaben ungehindert aufgehen? Putins Vorschläge zur Verfassungsänderung werden mit großer Wahrscheinlichkeit angenommen werden, sobald ein Referendum stattgefunden hat, da die öffentlichen Zustimmungswerte für den Präsidenten dauerhaft hoch sind. Ebenso wenig wird Putin von Seiten der politischen Institutionen des Landes Widerstand begegnen. Die Verfassungsänderungen werden bei einem autoritären Regime wie dem in Russland vor keinen ernstzunehmenden Hindernissen stehen.

Unter den von Putin angekündigten Verfassungsänderungen gibt es eine, die wirklich wichtig ist und in der Tat viel verändern wird, nämlich der Vorschlag, der russischen Verfassung (einschließlich der repräsentativen russischen Gesetzgebung) Vorrang vor internationalem Recht zu geben. Dies stellt die Abkehr von einem üblichen Prinzip dar, dem zufolge internationales Recht stets Vorrang hat. Es bedeutet, dass Russland jedweden Aspekt des internationalen Rechts ignorieren kann.

Es bedeutet auch, dass Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nicht durchgesetzt werden können. Russische Oppositionsaktivisten können in Straßburg Beschwerde einlegen, bis ihnen die Luft ausgeht, doch russische Justizinstitutionen werden in der Lage sein, die Urteile des internationalen Gerichts als unvereinbar mit der nationalen Gesetzgebung zu

erachten. Diese Änderung im russischen Rechtssystem ist nichts weniger als eine Revolution.

All dies ist anscheinend erst der Anfang. Vieles wird noch spannend sein, nicht zuletzt die Zusammensetzung der Regierung, die Frage, welche Vollmachten Medwe-

dew haben wird, und das Referendum über die Verfassungsreform. Das Interessanteste kommt noch.

Übersetzung aus dem Englischen: Hartmut Schröder

Über den Autor

Andrei Kolesnikov ist Senior Fellow am Carnegie Moscow Center und dort Leiter des Programms »Russische Innenpolitik und politische Institutionen«. Seine Forschungsschwerpunkte sind die zentralen Entwicklungen der Innenpolitik in Russland, insbesondere die Auswirkungen der Krise in der Ukraine und die ideologischen Verschiebungen in der russischen Gesellschaft. Kolesnikov arbeitet auch für das »Gajdar-Institut für Wirtschaftspolitik« und veröffentlicht oft Beiträge in den *Wedomosti*, bei *Gazeta.ru* und *Forbes.ru*. Er ist Mitglied im Stiftungsrat der Jegor-Gajdar-Stiftung und Mitglied des Komitees für bürgerschaftliche Initiativen (Alexej-Kudrin-Komitee).

Die englische Fassung dieses Kommentars wurde ursprünglich am 16.01.2020 auf der Internetseite des Carnegie Moscow Centers veröffentlicht und erscheint auch in der Ausgabe Nr. 246 des Russian Analytical Digest.

Spiele Institutionen in Putins Russland eine Rolle?

Robert Orttung (George Washington University, Washington, D.C.)

Die von Wladimir Putin am 15. Januar 2020 verkündeten Pläne für eine Änderung der Verfassung Russlands wie auch verschiedener Institutionen, durch die das politische System in Russland definiert wird, bieten eine gute Gelegenheit, sich vom alltäglichen Strom der Ereignisse zu lösen und zu fragen, inwieweit Institutionen in der russischen Politik eine Rolle spielen und inwieweit sie den Gang der Ereignisse gestalten und politisches Verhalten zügeln. Die kurze Antwort lautet: Institutionen sind wichtig, aber nur im Kontext ihres ständigen Wandels. Dass sich die Institutionen in Russland ständig verändern, bedeutet, dass sie weniger Bedeutung haben, als sie in stabilen demokratischen Ländern haben würden.

Was die höchste Ebene anbelangt, so liefert Putins Rede ein überzeugendes Argument dafür, dass Institutionen im russischen Staatssystem wenig praktische Bedeutung haben. Präsident Boris Jelzin hatte Putin 1999 zu seinem Nachfolger erwählt, und der ist seitdem an der Macht. Putins Position an der Macht wird sich wohl über 24 Jahre und mehr erstrecken, und zwar ungeachtet der klaren Absicht der damaligen Verfassung, Präsidentschaften auf zwei Amtszeiten von je vier Jahren zu begrenzen.

Putin ließ Dmitrij Medwedew von 2008 bis 2012 als Präsident dienen, um die durch die Verfassung vorgeschriebene Begrenzung auf zwei aufeinanderfolgende Amtszeiten umgehen zu können. Medwedews größte Leistung im Amt war es, die Verfassung dahingehend zu

ändern, dass der Präsident zwei Amtszeiten von jeweils sechs Jahren regieren kann. Putin befindet sich jetzt in der Mitte seiner zweiten Amtszeit. Der Umstand, dass er jetzt eine Reihe von Verfassungsänderungen angekündigt hat, die vermutlich seinen Verbleib an der Macht über diese zusätzlichen 12 Jahre hinaus legitimieren werden, deutet darauf hin, dass die Verfassung seinem Handeln nur wenig Beschränkungen auferlegt.

Dass Putin all diese Veränderungen vornehmen muss, dass er Verfassungsänderungen ankündigt, um die Macht zwischen Präsident, Parlament und Staatsrat zu verschieben, ist paradoxerweise den Regeln der Verfassung geschuldet. In diesem Sinne spielen Institutionen eine Rolle, und sie prägen die Art und Weise, in der sich die Politik in Russland in den kommenden Jahren entwickeln wird. In dieser Zeit wird Putin nach einem Weg suchen, um an der Spitze zu bleiben und die Institutionen nach seinen aktuellen Bedürfnissen neu zu organisieren. Einem autoritären Führer stehen zwar andere Instrumente zur Verfügung als seinen demokratischen Kollegen, doch sieht er sich ständig der Gefahr von Rivalen gegenüber, die ihn ablösen wollen. Um zu überleben, muss er jenen, die sich gern als Führer sehen würden, stets einen Schritt voraus sein.

Die einzige Konstante des derzeitigen Systems in Russland besteht darin, dass Putin nicht vorhat, die politische Bühne zu verlassen. Da Putins Regime in hohem Maße korrupt ist, würde er seine persönliche Sicherheit gefährden, sollte er die Macht an einen neuen Präsi-

denen übergeben, der ihn dann unter Anklage stellen könnte. Falls es irgendwelche Überlegungen in dieser Richtung gegeben haben sollte, so dürften die durch die jüngsten Ereignisse in Kirgistan weggewischt worden sein. Dort hatte Präsident Almasbek Atambajew (2011–2017) als Nachfolger Sooronbaj Dscheenbekow ins Amt gehievt. Dieser wendete sich bald nach seinem Machtantritt, als Atambajew ihn zu kritisieren begann, gegen seinen ehemaligen Förderer und ließ ihn im August 2019 wegen »grober Verletzung der Verfassung« verhaften.

Im Hinblick auf die Institutionen in Russland muss immer beachtet werden, dass sie auch deshalb nur begrenzt funktionieren, weil sie ständig abgerissen und wiederaufgebaut werden. Dieses Problem tritt am deutlichsten bei der Wahlgesetzgebung zu Tage. Nach jeder Wahl zieht die Regierung Bilanz darüber, welche Schwachstellen beim jüngsten Urnengang aufgetreten sind, die ihren ungehinderten Machterhalt beeinträchtigen könnten. Dann wird das Wahlgesetz neu justiert, um die eigene Position zu stärken und die Opposition zu überrumpeln. Bei diversen Parlamentswahlen ist entweder der Anteil der Direktmandate oder jener der Listenmandate erhöht worden, je nachdem, wie die Wahlkalkulation der politischen Elite gerade aussah. Angesichts der derzeitigen Unbeliebtheit der kremltreuen Partei »Einiges Russland« wird diskutiert, ob nicht alle Abge-

ordneten über Direktwahlkreise gewählt werden sollten, weil dort die Parteizugehörigkeit weniger wichtig ist. Letztendlich wird das Wahlgesetz, nach dem die Parlamentswahlen 2021 stattfinden werden, die Kalkulation der Elite widerspiegeln, wie die Institutionen im Sinne ihrer Interessen am besten zu gestalten wären.

Putin wird die Kontrolle über die Legislative gewiss nicht aufgeben und riskieren, dass das Parlament seine Macht einschränkt. Der damalige georgische Präsident Micheil Saakaschwili hatte 2013, als seine zweite und letzte Amtszeit dem Ende zuging, sein Land aus einer präsidentialen in eine parlamentarische Republik verwandelt, um auch danach an der Macht bleiben zu können. Dieser Versuch scheiterte jedoch, weil Saakaschwili die Parlamentswahl verlor und aus dem Land fliehen musste, um einer Verhaftung zu entgehen. Putin wird nicht zulassen, dass ihm so etwas passiert.

Die Antwort auf die Eingangsfrage lautet also: Ja, Institutionen bestimmen den tagtäglichen Lauf der Dinge in der russischen Politik. Sie erlegen einem Führer, der gewillt ist, die Institutionen im Sinne seiner persönlichen Interessen und nicht der des Landes zu gestalten, kaum Beschränkungen auf.

Übersetzung aus dem Englischen: Hartmut Schröder

Über den Autor

Robert Orttung ist Forschungsprofessor für Internationale Angelegenheiten an der Elliott School of International Affairs der George Washington-Universität.

Die Verfassungsreform in Russland – »abusive constitutionalism«?

Cindy Wittke (Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung – IOS, Regensburg)

Am 15. Januar 2020 hat Präsident Putin in seiner alljährlichen Rede vor der Föderalversammlung der Russischen Föderation tiefgreifende Verfassungsreformen angekündigt. Dieser Ankündigung folgten zeitnah konkrete Vorschläge, die in die Staatsduma eingebracht wurden. In einem Beitrag für den *Verfassungsblog* hat Caroline von Gall eine detaillierte Übersicht sowie eine Analyse der vorgesehenen Änderungen und deren voraussichtlicher Auswirkungen auf die Gewaltenteilung in Russland vorgelegt.

Ihre Analyse und Argumentationslinie können an dieser Stelle nicht wiedergegeben werden, doch führt uns beides, die Auflistung der Veränderungen und von Galls Analyse, zur Frage, warum das derzeitige Regime sich eigentlich die Mühe macht, sein eindeutig autori-

täres Streben nach vermehrter und permanenter politischer Macht unter dem Mantel der Legalität und Legitimität einer Verfassungsreform zu verbergen. Sind also die angekündigten »Verfassungsreformen« und der sich daraus ergebende Verfassungstext mehr als machtpolitische Instrumente in den Händen eines Führers und einer ihn umgebenden kleinen Elite, mit deren Hilfe sie weiter an einem autoritären (Verfassungs)Staat bauen wollen? Letztlich scheint der begonnene »Reformprozess« zu nichts anderem als zu verstärktem Autoritarismus zu führen, der in eine Verfassungsänderung kodiert wird.

Dies ist nicht der Ort für abstrakte Reflexionen darüber, was eine »Verfassung« ist, wie sie geschaffen werden sollte, und darüber, was ihre Formen und Funktionen sind oder sein sollten. Die Encyclopedia Britannica

definiert »Verfassung« als »[...] die Gesamtheit der Lehren und Praktiken, die das grundlegende Organisationsprinzip eines politischen Staates bilden.« Und Verfassungsrecht wird definiert als »die Gesamtheit der Regeln, Lehren und Praktiken, die die Arbeitsweise politischer Gemeinschaften steuern. In moderner Zeit ist die wichtigste politische Gemeinschaft der Staat.« Es lässt sich also sagen, dass moderne »Verfassungen« mit Vorstellungen von einem Vertrag (Gesellschaftsvertrag) also einem grundlegenden gemeinsamen Konsens-Dokument verbunden sind – ein Dokument, das das Verhältnis zwischen Volk und staatlicher Macht und letztlich die Souveränität eines Staates zum Ausdruck bringt. Wenn wir diese Definitionen mit den oben genannten Fragen verknüpfen, ergibt sich eine Parallele zu jüngeren Debatten über Verfassungsänderungen – bzw. -bearbeitungen oder -(re)interpretationen – in anderen postsozialistischen Ländern, etwa in Polen oder Ungarn. Es drängen sich aber auch Regionen übergreifende Vergleiche mit Staaten in Südamerika (z. B. Venezuela) und/oder in Asien (z. B. Thailand) auf.

Sogenannte Verfassungsreform-Prozesse, wie von Präsident Putin im Januar 2020 angestoßen – wobei er vermutlich die Wahljahre 2021 (Staatsduma) und 2024 (Präsident) in Russland im Blick hatte – werden in der wissenschaftlichen Literatur auch unter den Begriffen »missbräuchlicher Konstitutionalismus« (*abusive constitutionalism*) oder »autoritärer Konstitutionalismus/Legalismus« diskutiert. Der Begriff »missbräuchlicher Konstitutionalismus« wird verwendet, wenn »[...] Verfassungsprozesse zur Verfolgung offensichtlich antidemokratischer Ziele genutzt werden oder, um Anliegen von vermutlichen Autokraten voranzutreiben, indem demokratische *checks and balances* hinsichtlich der Ausübung politischer Macht beseitigt werden. [...] Durch eine Verfassungsänderung können politische Akteure beispielsweise die Beschränkungen für Amtszeiten ändern oder Institutionen wie etwa Gerichte unterminieren«¹. Hier ist wichtig zu unterstreichen, dass im Zentrum der Diskussion über »missbräuchlichen Kon-

stitutionalismus« auch zumeist der Missbrauch plebiszitärer und inklusiver Mechanismen wie allgemeinen verfassungsgebenden Versammlungen oder Volksabstimmungen stehen, die bei der Schaffung oder Änderung einer Verfassung eingesetzt werden.

Es scheint nun allerdings so, als wolle die russische Führung komplizierte Konsultationsprozess vermeiden, insbesondere dann, wenn es um die Einrichtung des neuen Staatsrates geht. Diese neue Institution in die russische Verfassung aufzunehmen und die Herrschaftsgewalt in Richtung dieser neuen Institution zu verschieben, hätte ein kompliziertes *Procedere* erforderlich gemacht, unter anderem z. B. eine Verfassungsversammlung oder sogar ein eigenständiges Referendum. Stattdessen wird der neue Staatsrat vermutlich in jenen Abschnitt der Verfassung aufgenommen, der die Befugnisse des Präsidenten der Russischen Föderation behandelt.

Die Bevölkerung kann immer noch aufgefordert werden, der gesamten (neuen) Verfassung, die sich aus dem Änderungspaket ergibt, im Rahmen eines Referendums zuzustimmen. Trotz solcher Akte, scheinen gerade die technokratischen Techniken der »Verfassungsreform« und ein erkennbares Streben nach Unbestimmtheit im Verfassungstext sowie einer daraus resultierenden strategischen institutionellen politischen und rechtlichen Ungewissheit Russland auf die gefährliche Bahn eines autoritären Konstitutionalismus/Legalismus zu führen.

Sind diese Überlegungen allein auf Russland bezogen oder gar rein akademischer Natur? Mitnichten. Sie führen uns – in Deutschland, in Europa, im sogenannten Westen – zu der Frage, 1) wie gut unsere Verfassungen gegen missbräuchliches und autoritäres Vorgehen »innerhalb« und mit der Verfassung geschützt sind, und 2) ob diese Techniken der »Verfassungsreform« (»missbräuchlicher« und »autoritärer Konstitutionalismus«) verschiedene andere Länder erreichen und dort (negativ) Schule machen können.

Übersetzung aus dem Englischen: Hartmut Schröder

Über die Autorin

Dr. Cindy Wittke ist Leiterin des BMBF-geförderten Projekts »Zwischen Konflikt und Kooperation – Politiken des Völkerrechts im postsowjetischen Raum« am Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung (IOS) in Regensburg.

Lesetipp

Gall, Caroline: Herrschaft über die Verfassung: Die Vorschläge Präsident Putins zur russischen Verfassungsreform, in: Verfassungsblog (VerfBlog), 21. Januar 2020; <https://verfassungsblog.de/herrschaft-ueber-die-verfassung/>

1 Landau, David; Rosalind Dixon: Constraining Constitutional Changes, in: Wake Forest Law Review, 50.2015, Nr. 4, S. 859–890.

In Erwartung von Veränderungen?

Andrei Yakovlev (Higher School of Economics, Moskau)

Wladimir Putins Ankündigung vom 15. Januar, dass an der russischen Verfassung Änderungen vorgenommen werden sollen, hat umgehend die Aufmerksamkeit sehr vieler Experten erregt. Zu den Realien in Russland gehört nun allerdings auch, dass weniger die Gesetze selbst (einschließlich der Verfassung) von Bedeutung sind als vielmehr die Praxis der Rechtsanwendung. Diese Praxis wird von konkreten Menschen im Staatsapparat bestimmt. Vor diesem Hintergrund haben nicht die Änderungen an der Verfassung eine reale Bedeutung für das politische Leben, sondern die Entscheidung über die Ablösung der Regierung.

Für einen Kommentar über diesen Vorgang sollte auf drei Fragen näher eingegangen werden:

- Welches Signal sendet der Regierungswechsel an die derzeitigen Eliten?
- Warum wurde diese Entscheidung gerade jetzt getroffen (und nicht etwa im Mai 2018, als die zweite Amtszeit von Wladimir Putin als Präsident Russlands begann)?
- Was ist von der neuen Regierung zu erwarten?

Die Antwort auf die erste Frage scheint recht eindeutig zu sein: Im Land vollzieht sich ein Generationenwechsel in der Elite der Bürokratie. Dieser Prozess wurde 2017/18 mit einer Erneuerung innerhalb der Gouverneursriege angestoßen, als der Kreml begann, junge Technokraten zu Gouverneuren zu ernennen, die die Schule der »Kaderreserve« des Präsidenten durchlaufen hatten. Jetzt sind die Minister der Zentralregierung an der Reihe. Dabei besteht die allgemeine Tendenz darin, dass von den Neuernannten nicht nur Loyalität gefordert wird (wie noch Mitte der 2000er Jahre), sondern auch die Fähigkeit, Probleme im eigenen Zuständigkeitsbereich selbständig unter Einsatz der vorhandenen begrenzten Ressourcen zu lösen. Meiner Ansicht nach ist das ein recht wichtiges Signal an die derzeitigen Eliten (nach dem Motto: »Ihr müsst schneller laufen, wenn ihr eure Positionen behalten wollt.«). Dabei ist allerdings auch zu betonen, dass die personelle Erneuerung nur im sozialen und wirtschaftlichen Block der Regierung stattfand, aber praktisch kaum den Block der *Silowiki* betraf, deren Vertreter in den vergangenen Jahren bei strategischen Entscheidungen eine Schlüsselrolle gespielt haben.

Bei der Antwort auf die zweite Frage sind Varianten möglich. Einerseits könnte sie ganz offensichtlich lauten: Der Kreml hat die Regierung angesichts des Ausmaßes der Anspannung und der gesteigerten Gereiztheit in der Gesellschaft lediglich als Blitzableiter benutzt, indem er die Verantwortung für die wirtschaftliche Sta-

gnation und die fehlenden Aussichten, hieraus einen Ausweg zu finden, auf Dmitrij Medwedew und dessen Minister abwälzte. Ein zweiter Anlass wäre das Fehlen sichtbarer Fortschritte bei der Umsetzung der »nationalen Projekte«, die 2018 von Wladimir Putin verkündet worden waren.

Andererseits könnte man annehmen, dass die alte Regierung bewusst im Amt gelassen worden war, damit ihr dann die negativen Folgen des zuvor geplanten komplexen Umbaus im Sozialbereich – insbesondere die Rentenreform und die »Optimierung« des Gesundheitssystems – zugeschrieben werden können. In dieser Logik bedeutete die Ablösung der Regierung, dass das alte Kabinett gehen kann, weil es seine Aufgabe erfüllt hat. Und die neue Regierung würde neue Aufgaben zu lösen haben.

Welche Aufgaben wären das? Auch hier sind mehrere Varianten möglich. Eine geht dahin, dass sich die Regierung auf die Umsetzung der »nationalen Projekte« konzentrieren soll, damit das Regime bis zu den Wahlen 2021 mit sichtbaren und für die Gesellschaft spürbaren Ergebnissen in bestimmten Bereichen Rechenschaft ablegen kann. Diese Antwort erscheint als die einfachste und offensichtlichste, lenkt aber wohl in Wirklichkeit vom eigentlichen Problem ab: jedes Projekt wird letztendlich nicht von Ministern oder Gouverneuren umgesetzt, sondern von konkreten Menschen auf der Ebene der Firmen, staatlichen Organisationen und Kommunalverwaltungen, und zwar unter Berücksichtigung der verfügbaren Ressourcen. Zudem sehen die »nationalen Projekte« in ihrer jetzigen Gestalt eine Kofinanzierung durch die Regionen und die Wirtschaft vor. Und wenn all diese Akteure keine Aussicht auf wirtschaftliche Entwicklung erkennen, und auch kein verständliches Zukunftsbild für das Land und ihren Platz in dieser Zukunft, wird es für sie keine Anreize zu Investitionen geben. Das bedeutet, dass die nationalen Projekte (und die damit verbundenen Versprechen von 2018 im Sozialbereich) selbst mit effektiven Managern auf dem Posten des Ministerpräsidenten nicht umgesetzt werden.

Eine andere mögliche Antwort zu den Aufgaben der Regierung ergibt sich aus der oben genannten alternativen Interpretation der Gründe für den Regierungswechsel. Bei einer Beurteilung, wie effizient die Regierung unter Dmitrij Medwedew, der fast 8 Jahre schon im Amt ist, gearbeitet hat, muss man sich richtigerweise vor Augen halten, welche Aufgaben sie in Wirklichkeit angegangen ist. Natürlich wurde von 2012 bis 2014 der Versuch unternommen, die »Maierlasse« von

2012 umzusetzen (allerdings erfolgte das bereits damals hauptsächlich über die Mobilisierung von Ressourcen aus den regionalen Haushalten). Ab 2014 wandte sich die Regierung Medwedew – folgt man nicht den Erklärungen, sondern dem Vorgehen in der Praxis – eher anderen Aufgaben zu, die auf die Bildung von Reserven für »außerordentliche Umstände« abzielten.

Zu diesen »Umständen« konnten die verschiedensten Dinge gehören, die potenziell die nationale Sicherheit gefährden, angefangen bei einer Verschärfung der Sanktionen des Westens und der Beteiligung Russlands an militärischen Konflikten bis zu einem Rückgang der Ölpreise auf den Weltmärkten und sozial motivierten Massenprotesten innerhalb des Landes. Im Kontext dieser Gefahren können nun Maßnahmen wie die ausbleibende Stützung des Rubelkurses (als dieser im Herbst 2014 einbrach), die anschließende beispiellose Anhebung der Leitzinsen, die Reduzierung der Dollarreserven und die drastische Erhöhung des Goldanteils bei den Devisenreserven wie auch die Streichung sozialer Verpflichtungen aus dem föderalen Haushalt im Zuge der Rentenreform und die »Optimierung« des Gesundheitssystems als Bestandteile einer durchaus konsequenten Wirtschaftspolitik betrachtet werden. Wenn die Aufgabe der alten Regierung darin bestanden haben sollte, die aktuelle Stabilität aufrecht zu erhalten und dabei Reserven für einen »schwarzen Tag« anzusammeln, so hat sie diese Aufgaben insgesamt gelöst.

Eine solche Politik birgt allerdings ein grundsätzliches Problem: Die Dominanz von Sicherheitsprioritäten bei strategischen Entscheidungen und auch die Orientierung auf eine Minimierung der Risiken und eine Aufrechterhaltung der sozialen und politischen Stabilität blockieren auf kurze Sicht Entwicklungsmöglich-

keiten und erzeugen in der Gesellschaft Spannungen. Dadurch verliert das Regime die Möglichkeit, auch auf lange Sicht Stabilität zu gewährleisten. Das wiederum wäre für die herrschende Elite in absehbarer Zukunft mit ernststen politischen Verwerfungen verknüpft. Wenn man davon ausgeht, dass die Leute im Kreml sich dieses Problems bewusst sind, dann könnte die neue Regierung einen Freischein zur Entwicklung und Umsetzung einer neuen Strategie zur wirtschaftlichen Entwicklung erhalten. Diese müsste dann für die Wirtschaft und die Verwaltungseliten überzeugend sein und auch das Vertrauen der Gesellschaft gewinnen können.

Angesichts der politischen Ereignisse des vergangenen Jahres und der Konflikte innerhalb der Eliten erscheint ein solches Szenario allerdings wenig wahrscheinlich. Ob es in der Praxis umgesetzt werden kann, wird sich schon im Frühling zeigen. Um den gegenwärtigen Trend zur Stagnation in der Wirtschaft zu durchbrechen, müssen sich die Erwartungen ändern. Die Ernennung einer neuen Regierung hat in der Gesellschaft zu einer verhaltenen Verbesserung der Stimmung geführt, und zwar bislang deshalb, weil neue Gesichter erschienen sind. Sollten diese neuen Leute eine verständliche, auf Entwicklung ausgerichtete Agenda vorlegen, könnten sich die aktuellen positiven Erwartungen verfestigen und zu einem Faktor für wirtschaftliche Dynamik werden. Falls aber in den kommenden zwei bis drei Monaten keine neue Agenda geschaffen wird, werden die jetzt entstandenen Erwartungen weggeweht und Russland wird wieder auf jene Bahn zurückgeworfen, auf der es sich die letzten Jahre befunden hat.

Übersetzung aus dem Russischen: Hartmut Schröder

Über den Autor

Andrei Yakovlev ist Direktor des Instituts für Industrie- und Marktstudien sowie Direktor des Internationalen Zentrums für Institutions- und Entwicklungsstudien und Professor im Fachbereich für Politik und Staatsführung an der Nationale Forschungsuniversität – Hochschule der Wirtschaftswissenschaft in Moskau.

Die Realität der Verfassungsreform in Russland: Ein begrenzter institutioneller Wandel verdeckt eine tiefgreifende Verschiebung in der Wirtschaftspolitik

Regina Smyth (Indiana University, Bloomington, IN)

Die Verfassungsänderungen 2020 in Russland zielen auf zwei ernste Herausforderungen für das Regime ab, nämlich auf das kurzfristige Problem, die landesweiten Wahlen von 2021 und 2024 zu bewerkstelligen, und auf das langfristige, hartnäckige Problem, die Fähigkeit des russischen Staat zur wirtschaftlichen und politischen Modernisierung zu entwickeln. Als Antwort auf diese Herausforderungen hat Präsident Putin zwei breitgefaste Lösungen vorgeschlagen: eine Verfassungsreform und eine Neudefinierung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft, die in einer Ausweitung der Programme für Sozialausgaben wurzelt.

Nachdem er den Aufstieg eines Nachfolgers in Russland hat verhindern können, bleibt Putin die einzige Figur auf der politischen Bühne, die die Kämpfe innerhalb der Elite eindämmen und zuverlässig Wahlen gewinnen kann. Daher ist sein Abgang von der politischen Bühne brisant. Der Nachfolgeprozess könnte den vernichtenden Oligarchenkriegen der 1990er ähneln, als die Eliten darum rangen, ihren Reichtum, ihre Macht und ihr politisches Kapital zu schützen. Dieser Konflikt würde bei den Wahlen in die Politik übergreifen und könnte eine Mobilisierung für die Opposition sowie Verwirrung im System Putin auslösen.

Die Ungewissheit könnte auch für Putin einen hohen persönlichen Preis bedeuten, der in der Gefahr steht, wegen Korruption und Machtmissbrauch angeklagt zu werden. Die angekündigten Reformen geben ihm die Möglichkeit, neue Protegés und potenzielle Nachfolger zu sichten, die ihn vor diesen Gefahren bewahren würden, wenn er sich anschickt, im kommenden Jahrzehnt die politische Bühne zu verlassen.

Wichtig ist, dass eine Verfassungsreform keine Lösung für Putins formale Rolle in dem neuen System bieten würde. Aus den angekündigten Verfassungsänderungen ergibt sich für Putin eine ganze Reihe möglicher Strategien, um nach 2024 in einer einflussreichen Position im Staat bleiben zu können. Die zwei möglichen Optionen, nämlich als Ministerpräsident zurückzukehren oder die Führung eines mit neuer Macht ausgestatteten Staatsrates zu übernehmen, verlangen einen zuverlässig loyalen Nachfolger im Amt. Diese Alternative erhält den Status quo aufrecht. Angesichts der Reform des bestehenden Systems kann Putin das Recht beanspruchen, ins Präsidentenamt zurückzukehren, auf einen Posten, der im neuen System noch weiter gestärkt

sein wird. Über den weiteren Weg wird nach den nächsten Parlamentswahlen entschieden, wobei dann im Falle unerwarteter politischer und wirtschaftlicher Schocks Änderungen möglich sind.

Es ist sehr bezeichnend, dass all diese institutionellen Reformen in starkem Maße auf die Fähigkeit des Regimes setzen, den Ausgang von Wahlen zu kontrollieren. Der Kreml scheint sich sicher zu sein, dass ein gut entwickeltes Instrumentarium von Praktiken, mit denen Wahlen zugunsten des Regimes beeinflusst werden (insbesondere neue Systeme zur elektronischen Stimmabgabe und -verarbeitung), weiterhin Wahlsiege erzeugen werden, ohne Massenproteste zu provozieren.

Die längerfristigen Ziele der Reform bestehen darin, die Kapazitäten des Staates zu stärken und Mechanismen zu entwickeln, die Putins Person als Dreh- und Angelpunkt zur Ausbalancierung von Konflikten in der Elite und für gesellschaftlichen Rückhalt ablösen sollen. Mit anderen Worten: Putin muss Probleme lösen, die für das Regime eine Herausforderung darstellen, seit er sein Amt antrat. In dieser Iteration bedeuten ausbleibende Schritte zur Verringerung der Macht des Präsidenten ein Ausweichen gegenüber der Aufgabe, den Staat zu stärken. Auch der Charakter der Auseinandersetzungen in der Elite, die nach dem Motto »The winner takes it all« erfolgen, wird dadurch beibehalten.

Darüber hinaus wird das revidierte System im Einklang mit den derzeit bestehenden informellen Vollmachten des Präsidenten stehen – von der Möglichkeit, Renten zu verteilen, bis hin zu einer Kontrolle über die Medien. Die Verfassungsänderungen bilden keine Leiter für junge Ambitionen oder einen Weg, um eine neue Riege potenzieller Herrscher zu schaffen, weil es die Rolle von Netzwerken und Verbindungen als entscheidendes Kriterium für den Erfolg politischer Karrieren fortschreibt. Sie definieren keine institutionelle Lösung für Konflikte in den Eliten (wie sie in der mexikanischen »Partei der institutionalisierten Revolution« vor 1995 bestanden hatte), auch wenn klare Begrenzungen der Amtszeiten darauf hindeuten, dass ein solcher Mechanismus aus den Statuten von »Einiges Russland« erwachsen könnte.

Ein solcher Mechanismus kann Konflikte in der Elite schichten, bietet aber keine Lösung für die Notwendigkeit, bei Wahlen Mehrheiten zusammenzufälschen, um Ämter und Mandate sicherzustellen. Die Reform

ändert zwar nicht unmittelbar die Verfahren bei Wahlen, doch haben Putin und seine Vertreter die Verfassungsreform als Instrument dargestellt, das die Reaktionsfähigkeit der Regierung erhöhen und die Stimme der Bevölkerung stärken soll. Dieser Ansatz schafft ein Potenzial, das den sozialen Rückhalt erhöhen kann, indem es auf zentrale Bedürfnisse der Bürger reagiert, ohne die Agenda des Regimes zu beeinträchtigen oder politische Kontrolle aufzugeben.

Zur Festigung dieses Rückhalts hat der Präsident ein neues nationales Ziel verkündet: Der Lebensstandard soll erhöht werden. Unter den angekündigten Verfassungsänderungen sind auch Reformen, die eine alljährliche Anpassung der Renten an das auf föderaler Ebene geltende Existenzminimum vorsehen. Diese Vorschläge besänftigen zum Teil die anhaltende Wut über die Rentenreform von 2018, die landesweit das Renteneintrittsalter angehoben hat. Die neue Regierung unter Ministerpräsident Mischustin ergänzte die institutionelle Reform durch neue Sozialausgaben, unter anderem durch erhöhte Beihilfen für Familien mit kleinen Kindern und ein landesweites Bauprogramm für Wohnraum. Solche Programme reagieren auf zentrale soziale Forderungen, ohne die Prioritäten des Staates zu beeinträchtigen.

Mit einem Blick auf Keynes setzt Putin darauf, dass erhöhte Staatsausgaben die Ausgaben der Verbraucher und die Investitionen ansteigen lassen und somit das Wirtschaftswachstum fördern könnten. Dieser wirtschaftspolitische Ansatz bedeutet einen erheblichen Wechsel in dem konservativen Muster, das bei wirtschaftlichen Steuerungsmaßnahmen des Regimes zuvor bestand. Russland hat während des wirtschaftlichen Rückgangs weiter in seinen nationalen »Fond für schlechte Zeiten« investiert und für den Fall einer internationalen Finanzkrise ein beträchtliches Polster angehäuft.

Über die Autorin

Regina Smyth ist Associate Professor an der Indiana University in Bloomington. Gestützt auf Originaldaten publiziert Professor Smyth über den Zusammenhang zwischen Wahlen, Politik und politischer Partizipation in postkommunistischen Staaten. Ein großer Teil ihrer Forschungsarbeit richtet sich auf Mittlerorganisationen, die eine Verbindung zwischen Staat und Gesellschaft darstellen, von Parteien und Organisationen sozialer Bewegungen bis hin zu Bürgergruppen und Aktivistennetzwerken. Ihr neues Buch »Elections, Protest and non-Democratic Regime Stability: Russia 2008–2020« erscheint 2020.

Während die erhöhten Ausgaben nichts als ein kurzfristiges Projekt sein könnten, um der Partei »Einiges Russland« bei den Wahlen 2021 eine Supermehrheit zu sichern, könnten sie auch einen bedeutsamen Wandel im System Putin signalisieren. Die Wiederaufnahme von Sozialprogrammen könnten auf das Entstehen eines dauerhafteren Gesellschaftsvertrags hindeuten, der den Paternalismus der späten Sowjetzeit wiederherstellt. Andernfalls könnten sich die weitgefächerten Ausgaben als eine Form von staatlichem Populismus herausstellen, der den Staat und die ihm loyal gegenüberstehenden Bürger gegen Andersdenkende zusammenschließen, die von äußeren Kräften beeinflusst werden. In beiden Fällen kann sich das Regime auf seine Programme als ein Ansatz von Zuckerbrot und Peitsche stützen, um loyale Wähler mit Transferzahlungen an die Regionen, Leistungen für bestimmte soziale Gruppen und zielgerichtete Ausgaben zu belohnen.

Auf längere Sicht könnte dieser Wandel im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft potenziell bedeutsamer sein als formale Verfassungsänderungen oder eine Bekräftigung bestehender informeller Praktiken zur Aufrechterhaltung der Oligarchie. Sie stellen aber auch ein Risiko dar. Die Werbung des Regimes mit einem künftig verbesserten Lebensstandard wird die Erwartungen an die Leistung des Staates im Sozialbereich und die Qualität der Dienstleistungen verstärken, und zwar im Kontext eines geriatrisch anmutenden Systems, das seit 20 Jahren an der Macht ist. Wenn die Regierung diese Erwartungen nicht zu erfüllen vermag, ist das kurzfristige Projekt zur Abschirmung des Herrschers und seiner Kumpane anfällig für politische Unruhe. Mittelfristig wird eine Entwicklung des Staates nur komplizierter.

Übersetzung aus dem Englischen: Hartmut Schröder

Putin vs. Stabilität

Jens Siegert (Moskau)

Die für alle etwas überraschenden, von Wladimir Putin in seiner alljährlichen Rede vor beiden Parlamentskammern angekündigten Verfassungsänderungen habe ich, wie viele andere auch, in einem *Bystro* für *Dekoder* dem sogenannten *Problem 2024* zugeschrieben. Damit wird in Russland seit Putins Wiederwahl vor zwei Jahren die Frage bezeichnet, was Putin nach dem Ablauf seiner letzten in der Verfassung erlaubten Amtszeit im Jahr 2024 tun wird. Diese Frage beschäftigt seither das Land und bildet den mal mehr mal weniger offensichtlichen Hintergrund fast aller Politik.

Das *Problem 2024* steht fraglos hinter den von Putin vorgeschlagenen und nun in großer Eile umgesetzten Verfassungsänderungen und auch der Entlassung von Ministerpräsident Medwedjew. Aber wie sehr oft in Russland, ist es ebenso notwendig, sich die darunterliegenden Schichten anzuschauen. Denn fast nie ist etwas (nur) das, was es auf den ersten oder auch zweiten Blick scheint. Außerdem haben wir es natürlich auch weiterhin mit einer Black-Box namens Kreml zu tun. Wir sehen nur, was wir sehen sollen. Schon morgen kann vieles ganz anders sein. Und falls es anders kommen sollte als man uns jetzt zeigt, werden wir trotzdem nicht wissen, ob alles nur ein Ablenkungsmanöver gewesen ist, ob zwischendurch die Pläne geändert wurden oder ob es, was ich für wahrscheinlich halte, nicht von vornherein mehrere unterschiedliche Szenarien gegeben hat, aus denen dann eines ausgewählt wurde.

In diesen Notizen soll es deshalb um die bisher weniger beachteten Teile von Putin kleiner *Revolution von oben* gehen. Das soll in drei Richtungen geschehen: 1) Die Initiative, künftig russisches Recht vor internationales Recht gehen zu lassen, und die geplante Abschaffung der bisher in der Verfassung garantierten kommunalen Selbstverwaltung. 2) Was es mit der Volksbefragung auf sich hat. 3) Die Frage, ob nicht die Putin-Initiativen vielleicht, ganz kontraintuitiv, auch etwas Positives mit sich bringen könnten.

1. Internationales Recht und kommunale Selbstbestimmung

In vielen Kommentaren wird der geplanten Verfassungsänderung zur Priorisierung russischen Rechts vor internationalem Recht und die Abschaffung der kommunalen Selbstverwaltung wenig Bedeutung beigemessen. Das geschieht nicht, weil diese beiden Änderungen nicht erhebliche demokratische Rückschritte bedeuteten, sondern weil, so wird meist argumentiert, hier nur de jure fixiert werde, was de facto längst Realität sei. Das stimmt

und greift doch zu kurz. Denn mit diesen Änderungen würde erstens in den ersten, von Veränderungen ausdrücklich ausgenommenen Teil der Verfassung eingegriffen (§ 15 Vorrang internationalen Rechts vor russisches Recht) und zweitens wäre eine Rückkehr ungleich schwieriger als sie bisher (noch) ist.

Die bisherige Putinsche Gegenrevolution (gegen die Liberalisierung nach dem Ende der Sowjetunion) würde zu einer Revolution. Putin hat bisher nicht umsonst wesentliche Änderungen der aus vielen Gründen sehr umstrittenen Verfassung abgelehnt. Was jetzt passiert, egal ob man die Gründe nun teilt oder ablehnt, ist ein Tabubruch, der schwer zu heilen sein wird. Ein nicht unerheblicher Teil der Legitimität von Putins Herrschaft rührt aus seinem Stabilitätsversprechen. Er hat, nach dem sogenannten »Chaos« der 1990er Jahre, Stabilität gebracht und wird von den meisten Menschen als Garant dieser Stabilität gesehen. Diese Verfassungsänderungen gefährden beides.

2. Befragung des Volkes

Das eben beschriebene Stabilitätsproblem dürfte auch den Kreml umtreiben. Es scheint nicht ausgeschlossen, dass die Idee, das Volk um seine Meinung zu den vorgeschlagenen Verfassungsänderungen zu fragen, hier ihre Wurzeln hat. Sie trifft allerdings auf zwei Schwierigkeiten. Die erste ist juristischer Art: Es gibt noch kein Gesetz über ein Referendum. Eine formal bindende Volksabstimmung über die Verfassungsänderungen ist also vorerst gar nicht möglich. Entsprechend hat Putin auch nicht von einem Referendum gesprochen, sondern seine Mitarbeiter davon sprechen lassen, man wolle das Volk *um seine Meinung* fragen, ohne dass bisher klar geworden ist, in welcher Form das geschehen soll und welche Relevanz das haben soll.

Die zweite Schwierigkeit dürfte in der Beteiligung an einer wie auch immer organisierten Volksbefragung liegen. Zwar gibt es nur eine Minderheit in Russland, die die geplanten Veränderungen in der Machtbalance zwischen Präsident, Regierung, Parlament und Staatsrat explizit ablehnt. Aber ausreichend viele Menschen dazu zu bringen, eigens eines Sonntags in die Wahllokale zu kommen und ihre Stimme abzugeben, um durch solch eine Abstimmung die gewünschte und auch nachhaltige Legitimität zu erhalten, wird aller Erfahrung nach schwierig werden. Dazu sind die Änderungen zu politisch-abstrakt, sehen zu sehr nach Machtspiel aus.

Doch Putin hat vorgebaut und den ersten Teil seiner Rede am 15. Januar mit einem Feuerwerk aus Sozialpo-

pulismus gespickt. Wie erste Umfragen des Allrussischen Zentrums zur Erforschung der Öffentlichen Meinung (WZIOM) (<https://www.rbc.ru/politics/03/02/2020/5e3700759a79473195081676>) belegen, sind 91 Prozent der Befragten dafür, eine an die Inflation gekoppelte Indizierung von Renten und Sozialbezügen in der Verfassung festzuschreiben. 90 Prozent finden es gut, dass künftig, ebenfalls verfassungssicher, der Mindestlohn nicht kleiner sein darf als das staatlich ermittelte Existenzminimum. Dafür, so könnten viele denken, lohnt es sich dann schon, sich zu Stimmabgabe aufzuraffen.

3. Positive Motivationen und/oder positive Nebeneffekte

An dieser Stelle möchte ich ein Gedankenexperiment wagen. Könnte es nicht sein, dass Putin sich bei den angekündigten Verfassungsänderungen nicht nur von Überlegungen zum Machterhalt hat leiten lassen, sondern (zumindest auch) das Wohl Russlands über seine Herrschaft hinaus im Blick hat? Er hat ja zweifellos mit einigem Geschick (und viel, vor allem ökonomischem Glück) das Land stabilisiert. Ich benutze den Ausdruck *stabilisiert* hier ausdrücklich nicht wertend, sondern ausschließlich beschreibend. Diese Stabilität wurde mit Hilfe einer immer stärkeren Zentralisierung der Macht in einem Zentrum, in einer Person erreicht und gesichert. Diese Person ist heute (fast) der einzige Stabilitätsanker.

Nun sind Menschen aber sterblich. Irgendwann geht jede und jeder. Putin hat immer wieder betont, zuletzt Ende Januar in St. Petersburg im Gespräch mit einer Gruppe Veteranen, dass er nicht wie Breschnew »mit den Füßen voraus« aus dem Kreml getragen werden wolle, weil genau das entscheidend zum Zerfall der Sowjetunion (sprich: des russischen Staates) beigetragen habe. Es ist also nicht vermessen anzunehmen, Putin möchte, dass die von ihm geschaffene Stabilität ihn überlebt. Dafür muss er den Übergang organisieren. Eine Aufgabe, an der er bisher gescheitert ist, denn er hat ein System geschaffen, das ohne ihn nicht zukunftsfest ist.

Die jetzt vorgeschlagenen Änderungen in der Machtbalance könnten also nicht nur als Schwächung der Stellung eines künftigen Präsidenten gelesen werden, damit Putin ihn als *Elder Statesman* in welcher Funktion auch immer (Staatsratsvorsitzender, Ministerpräsident, Oberster Verfassungsrichter etc.) kontrollieren kann. Sie könnten auch als Versuch gedacht werden, eine künf-

tige Machtbalance zu schaffen, die ohne so jemanden wie Putin auskommt, da Putin niemanden sieht, dem oder der er diese Rolle heute zutraut.

Manche Kommentator/innen, wie zum Beispiel der von mir hochgeschätzte Mark Galeotti, hoffen gar darauf, dass die Änderungen unerwünschte positive Nebeneffekte haben könnten. Er schreibt, sie könnten eventuell den »hyper-presidentialism« brechen und »multiple formal centers of power« bilden, was wiederum ein wichtiger Schritt vorwärts zu einem demokratischeren Gemeinwesen wäre. Das wäre eingedenk der (glücklichen) Tatsache, dass Putin letztlich in der Ausnutzung seiner Fast-Allmacht doch eher zurückhaltend gewesen war, eine kaum hoch genug zu schätzende Sicherung vor möglicherweise weniger skrupulösen Nachfolgern (<https://www.raamoprusland.nl/dossiers/kremlin/1506-two-cheers-maybe-for-putin-s-january-revolution>). Das könne man bei seinen potentiellen Nachfolgern nicht unbedingt voraussetzen. Was also, wenn Putin das ähnlich sähe?

Das alles ist durchaus denkbar. Dagegen sprechen allerdings zwei Dinge: Zum einen gehen die Änderungen der Machtbalance nicht weit genug. Ja, Parlamentskammern, Staatsrat, Regierung und oberste Gerichte erhalten mehr Gewicht. Aber selbst in eine Waagschale gelegt, werden sie auch danach die Macht des Präsidenten nicht aufwiegen. Ohne Putins Persönlichkeit auf der Nicht-Präsidentenseite bleibt diese ein Leichtgewicht. Allenfalls reichen sie für eine Übergangsperiode, in der Putin seinen möglichen Nachfolger beobachten kann, um einzugreifen, falls der sich doch nicht als geeignet herausstellen sollte.

Wahrscheinlicher aber scheint mir zu sein, dass dieser Versuch zu halbherzig ausgeführt wurde, um das Nachfolgedilemma aufzulösen. Wenn das so ist, dann ist es durchaus denkbar, dass gerade dieser Versuch dazu führen wird, die Stabilität, die er erhalten will, zu gefährden. Dafür spricht auch die außerordentliche Hast, mit der die Verfassungsänderungen vorangetrieben werden. Die Neuordnungen sind komplex, während die russische Gesetzgebung schon im Normalverfahren reihenweise schlecht funktionierende Gesetze hervorbringt. Die Gefahr, dass nun unabsichtlich (auch aus Sicht des Kreml) in der Eile fatale Fehler gemacht werden, ist groß. Das würde dann wieder genau jene *Handsteuerung* notwendig machen, die vielleicht gerade abgeschwächt werden soll.

Über den Autor

Jens Siegert lebt seit 1993 in Moskau. Er war Korrespondent, hat mehr als 15 Jahre das Moskauer Büro der Heinrich-Böll-Stiftung geleitet und bemüht sich seit einigen Jahren, im Auftrag der EU Public Diplomacy in und mit Russland zu fördern.

Dieser Beitrag von Jens Siegert erschien in seinem Blog (russland.boellblog.org/).

UMFRAGE

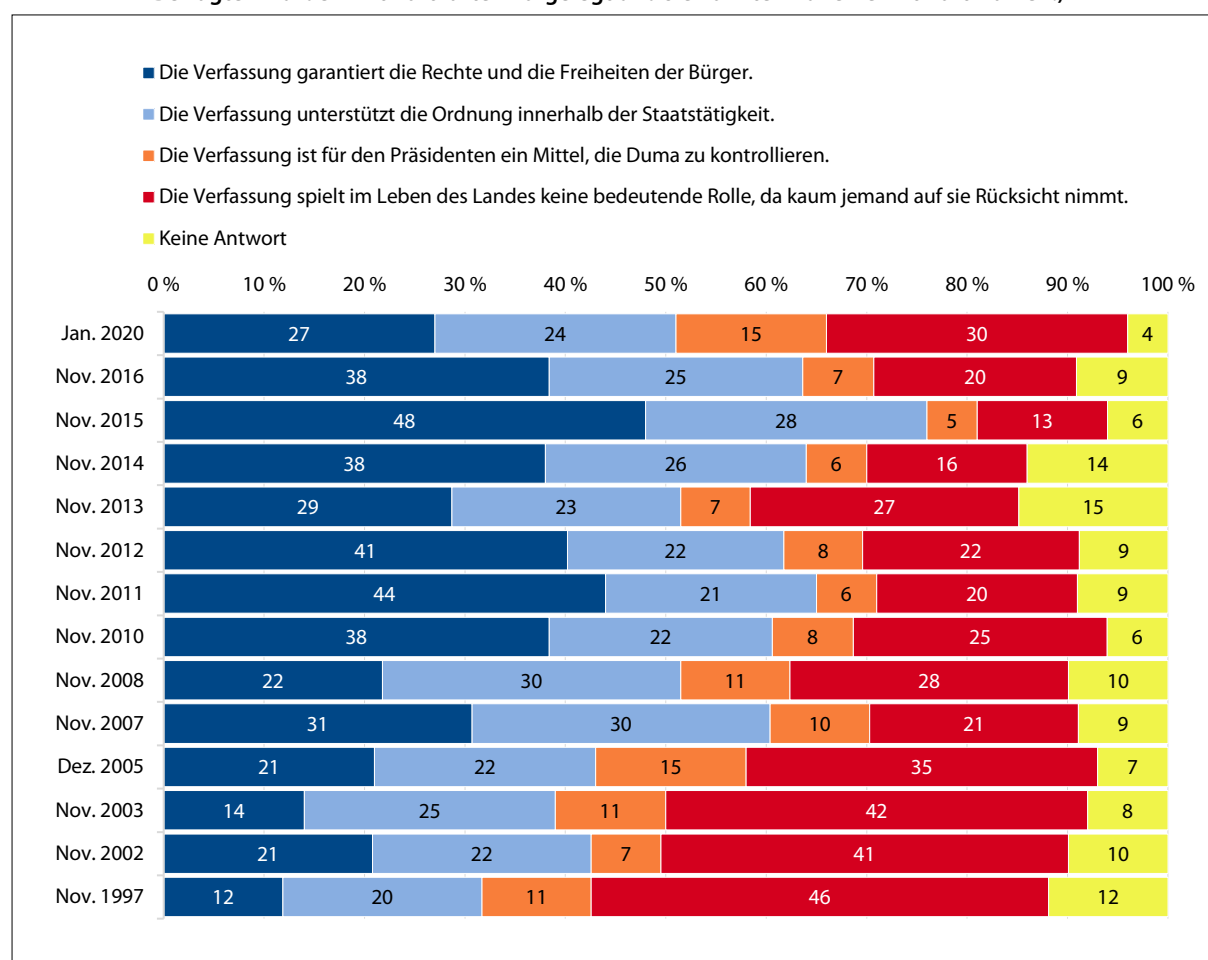
Regierungswechsel und Verfassungsänderung

Nach der überraschenden Verkündung einer Verfassungsreform und dem Regierungswechsel Mitte Januar diesen Jahres führte das renommierte Lewada-Zentrum Ende Januar eine Reihe von repräsentative Umfragen unter der russischen Bevölkerung zu den Ereignissen durch. Die Ergebnisse dieser Umfragen sind im Folgenden in Teilen abgebildet.

Die Gesamtsumme der Anteile aller Befragten kann aufgrund von zulässigen Rundungsfehlern von 100 % abweichen. Die Befragten durften nur eine Antwort angeben.

Die Rolle der Verfassung

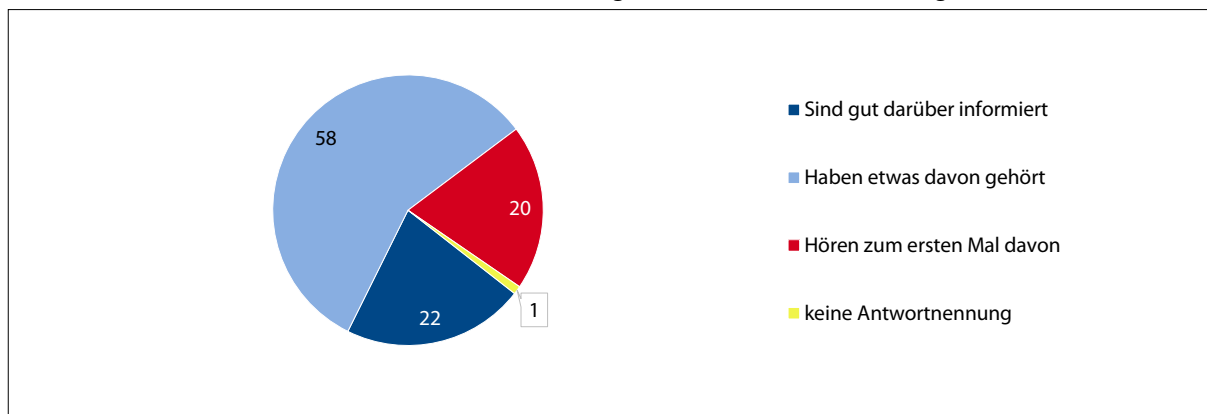
Grafik 1: Welcher der folgenden Meinung über die Rolle der Verfassung würden Sie eher zustimmen? (Den Befragten wurden Antwortkarten vorgelegt und sie konnten nur eine Antwort wählen.)



Die Gesamtsumme der Anteile aller Befragten kann aufgrund von zulässigen Rundungsfehlern von 100 % abweichen.

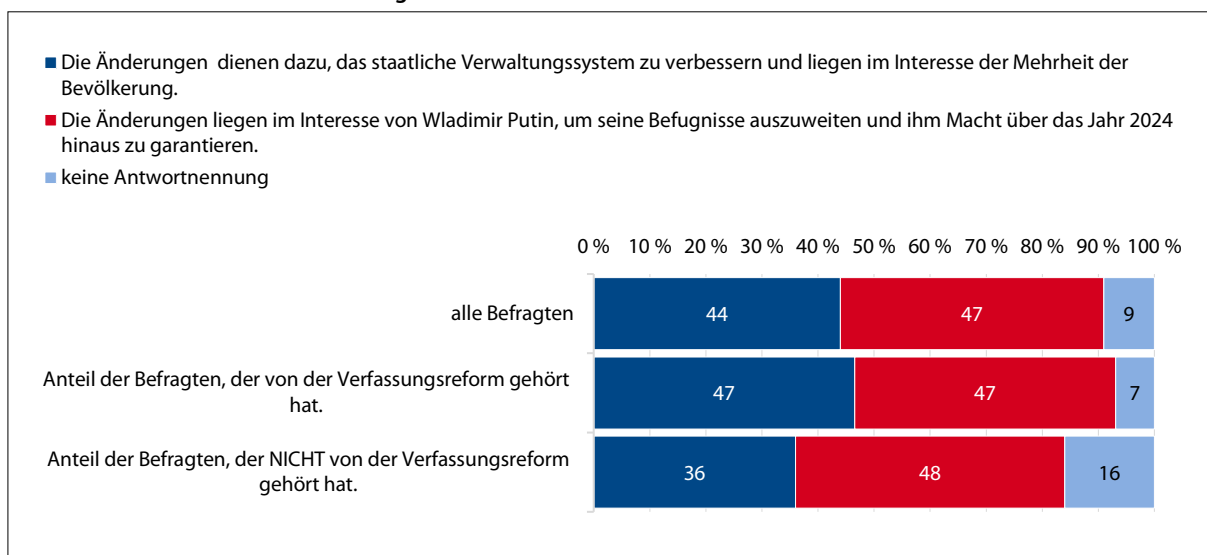
Quelle: repräsentative Umfrage des Lewada-Zentrums vom 23. – 29. Januar 2020, <https://www.levada.ru/2020/01/31/konstitutsiya/>, veröffentlicht am 31. Januar 2020.

Grafik 2: Haben Sie von der Initiative Wladimir Putins gehört, die russische Verfassung zu reformieren?



Die Gesamtsumme der Anteile aller Befragten kann aufgrund von zulässigen Rundungsfehlern von 100 % abweichen. Die Befragten durften nur eine Antwort angeben.
 Quelle: repräsentative Umfrage des Lewada-Zentrums vom 23. – 29. Januar 2020, <https://www.levada.ru/2020/01/31/konstitutsiya/>, veröffentlicht am 31. Januar 2020.

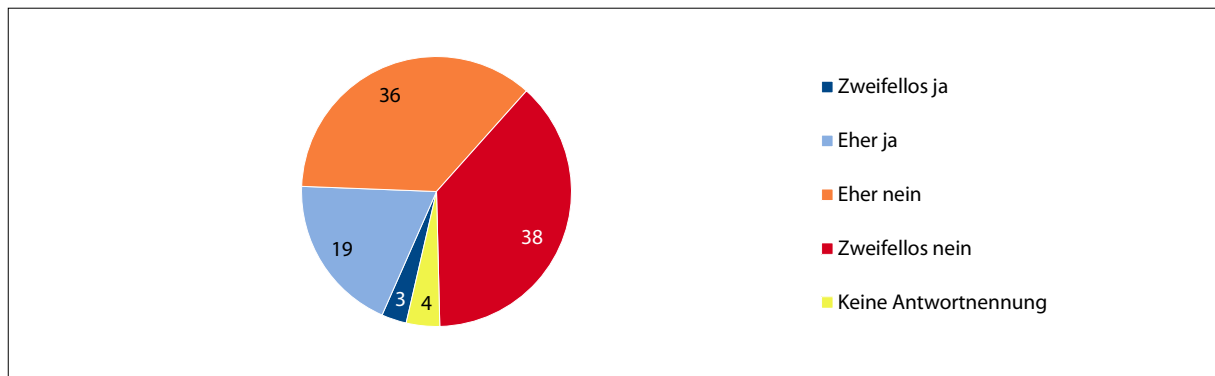
Grafik 3: Es gibt unterschiedliche Meinungen darüber, womit vor allem der Vorschlag des Präsidenten Wladimir Putin zusammenhängt, die Verfassung zu reformieren. Die einen sagen, dass die Änderungen vor allem dazu dienen, das staatliche Verwaltungssystem zu verbessern und dass das im Interesse der Mehrheit der Bevölkerung liegt. Die anderen sagen, dass diese Änderungen vor allem im Interesse von Wladimir Putin liegen, um seine Befugnisse auszuweiten und ihm Macht über das Jahr 2024 hinaus zu garantieren. Welcher Meinung stimmen Sie selbst eher zu?



Die Gesamtsumme der Anteile aller Befragten kann aufgrund von zulässigen Rundungsfehlern von 100 % abweichen. Die Befragten durften nur eine Antwort angeben.
 Quelle: repräsentative Umfrage des Lewada-Zentrums vom 23. – 29. Januar 2020, <https://www.levada.ru/2020/01/31/konstitutsiya/>, veröffentlicht am 31. Januar 2020.

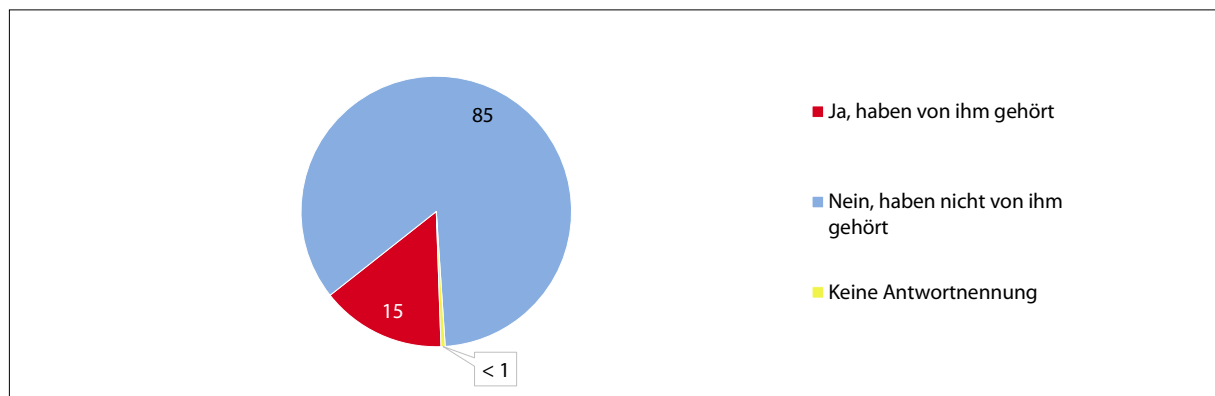
Bewertung der Regierung

Grafik 4: Wie denken Sie, ist es der russischen Regierung unter Dimitri Medwedew während seiner Amtszeit gelungen, die Lage im Land zu verbessern? (eine Antwortnennung möglich)



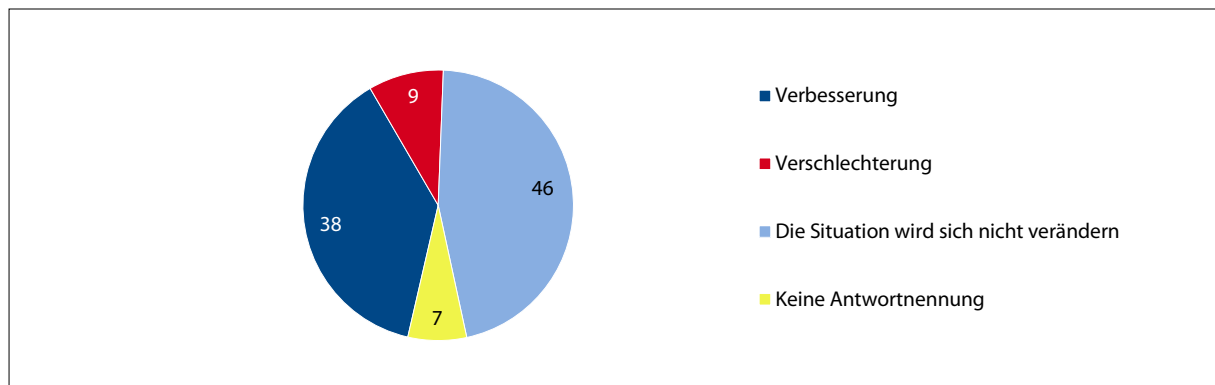
Quelle: repräsentative Umfrage des Lewada-Zentrums vom 23. – 29. Januar 2020, <https://www.levada.ru/2020/02/04/deyatelnost-pravitelstva-3/>, veröffentlicht am 4. Februar 2020.

Grafik 5: Haben Sie schon jemals von Michail Mischustin gehört, noch bevor Wladimir Putin ihn als Kandidaten für den Posten des Ministerpräsidenten Russlands vorgeschlagen hat?



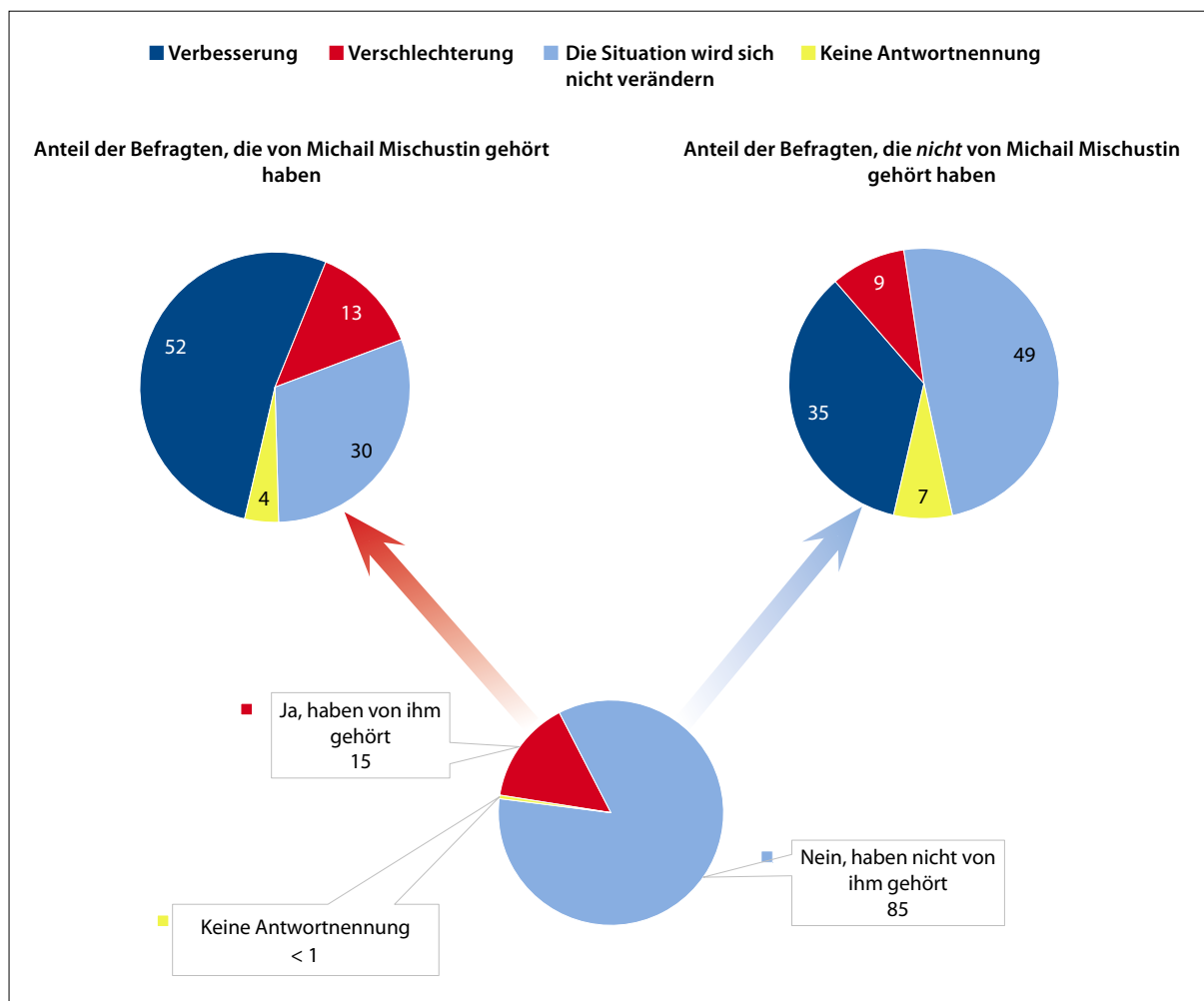
Quelle: repräsentative Umfrage des Lewada-Zentrums vom 23. – 29. Januar 2020, <https://www.levada.ru/2020/02/04/deyatelnost-pravitelstva-3/>, veröffentlicht am 4. Februar 2020.

Grafik 6a: Was denken Sie, was kann man eher als Ergebnis der vorgenommenen Veränderungen innerhalb der Regierung erwarten: Eine Verbesserung der Situation im Land, eine Verschlechterung oder glauben Sie, dass die Situation im Land von diesen Veränderungen innerhalb der Regierung nicht betroffen wird? (alle Befragten)



Quelle: repräsentative Umfrage des Lewada-Zentrums vom 23. – 29. Januar 2020, <https://www.levada.ru/2020/02/04/deyatelnost-pravitelstva-3/>, veröffentlicht am 4. Februar 2020.

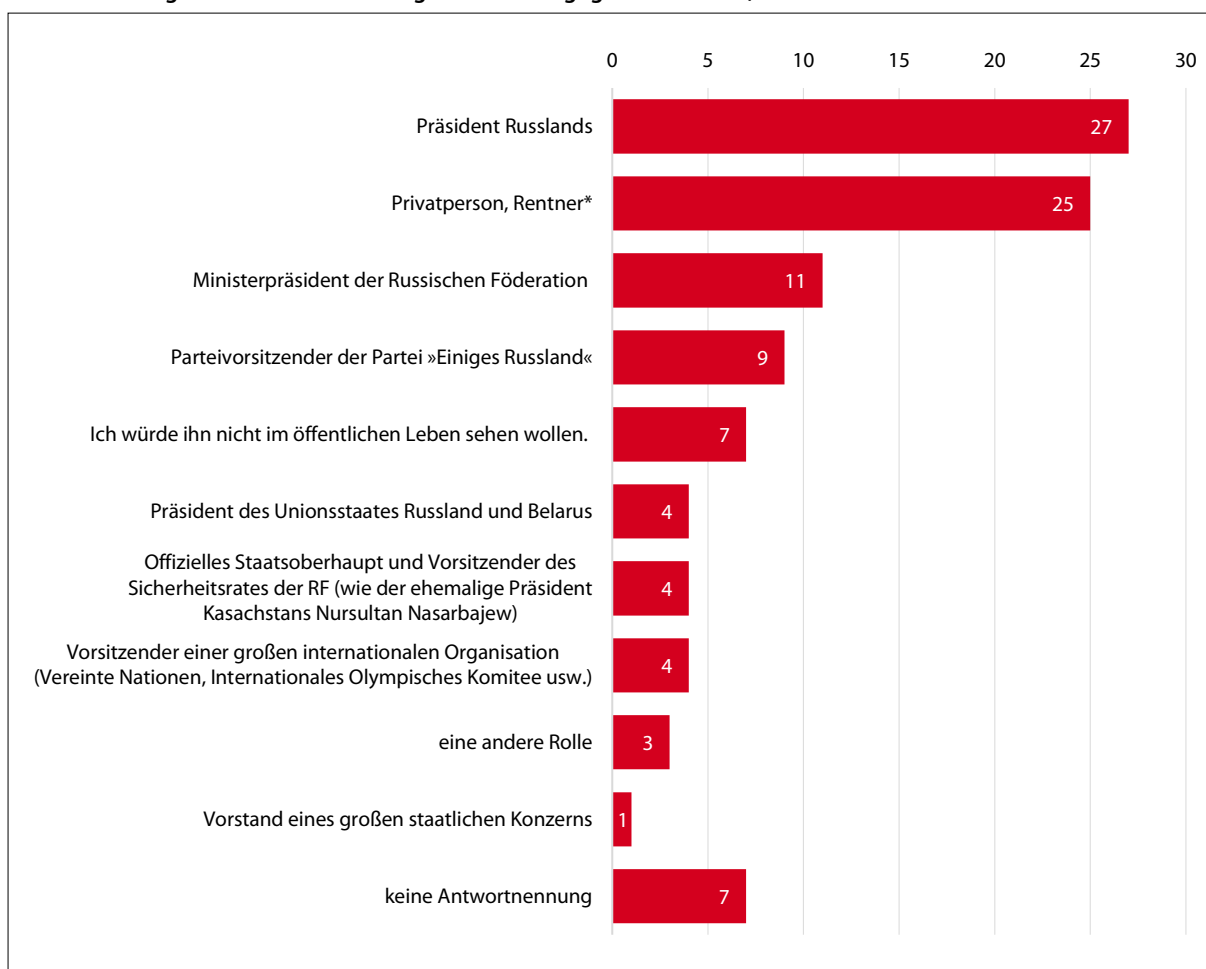
Grafik 6b: Was denken Sie, was kann man eher als Ergebnis der vorgenommenen Veränderungen innerhalb der Regierung erwarten: Eine Verbesserung der Situation im Land, eine Verschlechterung oder glauben Sie, dass die Situation im Land von diesen Veränderungen innerhalb der Regierung nicht betroffen wird?



Quelle: repräsentative Umfrage des Lewada-Zentrums vom 23. – 29. Januar 2020, <https://www.levada.ru/2020/02/04/deyatelnost-pravitelstva-3/>, veröffentlicht am 4. Februar 2020.

Die Rolle Wladimir Putins nach 2024

Grafik 7: In welcher Rolle würden Sie Wladimir Putin nach dem Ende seiner Präsidentschaft 2024 gerne sehen? (Den Befragten wurde eine Liste möglicher Antworten vorgelegt. Nur eine Antwortnennung war zulässig oder es konnte eine eigene Antwort gegeben werden.)



* Die Antwortmöglichkeit »Rentner« wurde von den Befragten im Rahmen der Antwortkategorie »eine andere Rolle« genannt und erhielt 2 % der Stimmen. Der Anteil der Antwortkategorie »Privatperson« wurde erhöht, indem wir diejenigen mit einschlossen, die Wladimir Putin gerne nach Beendigung seiner Präsidentschaft 2024 als »Rentner« sehen würden.

Quelle: repräsentative Umfrage des Lewada-Zentrums vom 23. – 29. Januar 2020, <https://www.levada.ru/2020/01/30/rol-vladimira-putina-posle-2024/>, veröffentlicht am 30. Januar 2020.

13. Januar – 1. Februar 2020

13.01.2020	In Moskau treffen sich führende Vertreter der libyschen Konfliktparteien zu Gesprächen über ein Waffenstillstandsabkommen. Libysche Regierungsvertreter unterzeichnen ein Dokument, das einen Waffenstillstand festlegt. Die gegnerische Seite dagegen bittet sich Bedenkzeit aus. In Libyen gibt es zurzeit eine Doppelherrschaft. Der Regierung in Tripolis unter Ministerpräsident Fajis al-Sarradsch steht eine vom Kommandeur der libyschen Armee, General Khalifa Haftar, unterstützte Regierung unter dem ehemaligen Ministerpräsidenten Abdullah Abdurrahman al-Thani gegenüber.
14.01.2020	Der libysche General Khalifa Haftar reist aus Moskau ab, ohne das Waffenstillstandsabkommen zu unterzeichnen.
14.01.2020	Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte stellt fest, dass im zweiten Verfahren gegen den YUKOS-Konzern das Recht auf einen fairen Prozess für die beiden Angeklagten Michail Chodorkowskij und Platon Lebedew verletzt wurde. Chodorkowskij und Lebedew hatten Beschwerde eingelegt, unter anderem weil sie den Prozess gegen sie als politisch motiviert sahen. Diese Einschätzung teilt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte jedoch nicht.
15.01.2020	In seiner Rede zur Lage der Nation vor der Föderationsversammlung kündigt Wladimir Putin neben zahlreichen sozialpolitischen Maßnahmen eine Reihe von Verfassungsänderungen an. Ziel sei es, dem Regierungschef und dem Parlament mehr Macht zu geben. Außerdem solle »ausländischer Einfluss« eingeschränkt werden, der Staatsrat, bisher ein durch Präsidialerlass eingesetztes Organ, soll Verfassungsrang bekommen. Über die Verfassungsänderungen sollen die Bürger in einem Referendum abstimmen.
15.01.2020	Der russische Ministerpräsident Dmitrij Medwedew und sein Regierungskabinett treten von ihren Ämtern zurück. Als seinen Nachfolger benennt Wladimir Putin den bisherigen Chef der russischen Steuerbehörde, Michail Mischustin. Medwedew erklärt, der Rücktritt sei notwendig, um Putin bei seinen Plänen zur Verfassungsänderung zu unterstützen. Dieser kündigt kurz darauf an, den Posten eines stellvertretenden Vorsitzenden des nationalen Sicherheitsrates schaffen zu wollen und diesen Medwedew anzubieten.
15.01.2020	Der russische Außenminister Sergej Lawrow trifft bei einem Arbeitsbesuch in Indien auf seinen Amtskollegen Subrahmanyam Jaishankar. Thema des Treffens sei die Ausweitung des Handels zwischen beiden Ländern sowie die wirtschaftliche Zusammenarbeit.
15.01.2020	Der russische Präsident Wladimir Putin kündigt an, die Archive der russischen Föderation zum Zweiten Weltkrieg einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Zu diesem Zweck soll ein »offenes Zentrum« geschaffen sowie das Internet genutzt werden. Ziel sei es »die Wahrheit über den Sieg zu schützen« und »dreiste Lügen und Versuche, die Geschichte zu verdrehen« zu entlarven.
15.01.2020	Der russische Präsident Wladimir Putin ordnet per Dekret die Bildung einer Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung von Vorschlägen zur Verfassungsänderung an. Der Arbeitsgruppe gehören prominente Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, Wissenschaftler, Künstler und Sportler an. Vorsitzende werden Andrej Klischas (Vorsitzender des Föderationsratsausschusses für konstitutionelle Gesetzgebung und Staatsaufbau), Pawel Krascheninnikow (Vorsitzender des Dumausschusses für Staatsaufbau und Gesetzgebung) und Talija Chabrijewa (Direktorin des staatlichen Forschungsinstituts für Gesetzgebung).
16.01.2020	Die russische Staatsduma wählt Wladimir Mischustin ohne Gegenstimme mit 383 Stimmen zum neuen Ministerpräsidenten der russischen Föderation. 41 Abgeordnete enthalten sich der Stimme.
16.01.2020	Der russische Präsident Wladimir Putin unterzeichnet ein Dekret, mit dem er Wladimir Mischustin zum neuen Ministerpräsidenten und ständigen Mitglied des Sicherheitsrates der Russischen Föderation ernennt. Mit einem weiteren Dekret ernennt er Mischustins Vorgänger Ministerpräsident Dmitrij Medwedew zum stellvertretenden Vorsitzenden des Sicherheitsrates.
19.01.2020	Der russische Präsident Wladimir Putin nimmt in Berlin an einer Konferenz anlässlich der Krise in Libyen teil. An der von Bundeskanzlerin Angela Merkel initiierten Gesprächsrunde nehmen Vertreter aus mehr als zehn Ländern teil, neben Putin auch Frankreichs Premierminister Emmanuel Macron und der türkische Präsident Recep Tayyip Erdogan. Die Teilnehmer einigen sich auf die Einhaltung des geltenden Waffenembargos sowie den Entzug jeder Unterstützung für eine der Konfliktparteien.
20.01.2020	Jurij Tschajka tritt als Generalstaatsanwalt der Russischen Föderation zurück. Sein Nachfolger wird Igor Krasnow, bisher Vorsitzender des Ermittlungskomitees. Tschajka war seit 2006 Generalstaatsanwalt. Präsident Putin begründet seine Absetzung mit der Versetzung auf einen neuen Posten.
21.01.2020	Andrej Beloussow wird erster stellvertretender Ministerpräsident der Russischen Föderation. Beloussow war seit 2013 Wirtschaftsberater des Präsidenten.

21.01.2020	Der russische Präsident Wladimir Putin gliedert per Dekret das Ministerium für Angelegenheiten des Nordkaukasus in das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung ein.
21.01.2020	Der russische Präsident Wladimir Putin unterzeichnet ein Dekret zur Ernennung der neuen Regierung unter Ministerpräsident Wladimir Mischustin. Neuer Justizminister wird Konstantin Tschetschenko, bisher Leiter des Regierungsstabs. Maksim Reschetnikow, bisher Gouverneur der Region Perm, wird Minister für wirtschaftliche Entwicklung. Das Arbeitsministerium übernimmt der bisherige stellvertretende Finanzminister Anton Kotjakow. Michail Muraschko, bisher Leiter des Föderalen Dienstes zur Überwachung des Gesundheitswesens, ersetzt Weronika Skworzowa als Gesundheitsminister und Olga Ljubimowa löst Wladimir Medinskij als Kulturminister ab. Sergej Krawzow, bisher Leiter des Föderalen Dienstes zur Aufsicht in Bildung und Wissenschaft, wird neuer Bildungsminister und Walerij Falkow wird zum Minister für Wissenschaft und Hochschulbildung ernannt. Neuer Leiter des russischen Kommunikationsministeriums wird Maksut Schadajew.
22.01.2020	Der russische Präsident Wladimir Putin ernennt per Dekret Jurij Tschajka zum Gesandten des Präsidenten für den Föderalbezirk Nordkaukasus. Tschajka war am 20. Januar 2020 vom Posten des Generalstaatsanwalts der Russischen Föderation zurückgetreten, den er seit 2006 inne gehabt hatte.
22.01.2020	Die Welt-Anti-Doping-Agentur WADA setzt erneut die Lizenz für das Moskauer Anti-Doping Labor der russischen Anti-Doping-Agentur RUSADA aus. Damit verliert das Labor das Recht, Blutproben von Athleten im Rahmen des »Athlete Biological Passport« zu analysieren (Das ist ein Programm zur Überwachung biologischer Variablen von Sportlern, die indirekt die Wirkung von Doping nachweisen. Damit muss nicht mehr das Dopingmittel oder die Methode direkt nachgewiesen werden.). Die Suspendierung gilt zunächst bis zum Ende des derzeit laufenden Disziplinarverfahrens aufgrund des Berichts der WADA aus Dezember 2019 über Manipulationen durch die RUSADA.
23.01.2020	Der russische Präsident Wladimir Putin weiht gemeinsam mit dem israelischen Regierungschef Benjamin Netanjahu und dem israelischen Präsidenten Reuven Rivlin in Jerusalem ein Denkmal zur Erinnerung an die Opfer der Leningrader Blockade im Zweiten Weltkrieg ein. Im Anschluss nimmt Putin an der Gedenkveranstaltung zum 75. Jahrestag der Befreiung von Auschwitz in der Holocaust-Gedenkstätte Yad Vashem teil. In seiner Rede verweist er auf die besondere Rolle der sowjetischen Armee bei der Befreiung und betont, dass alle Anwesenden die Wahrheit über die Gräueltaten schützen müssten. Der polnische Präsident, Andrzej Duda, hatte seine Teilnahme an der Gedenkveranstaltung zuvor wegen eines Streits mit Präsident Putin um die Rollenbilder, die beide Länder im Zweiten Weltkrieg einnehmen, abgesagt.
24.01.2020	Maksim Oreschkin, ehemaliger Minister für wirtschaftliche Entwicklung, und Wladimir Medinskij, ehemaliger Kulturminister, werden zu Beratern des russischen Präsidenten ernannt.
25.01.2020	Laut einer Mitteilung von Aleksej Tschesnakow, dem Leiter des unabhängigen Zentrums für politische Ökonomie (russ. »Zentr polititscheskoj konjunktury«), wird der Präsidentenberater Wladislaw Surkow seinen Posten aufgeben. Dies geschehe aufgrund von Unstimmigkeiten im Zusammenhang mit dem Kurswechsel in der Ukrainepolitik. Surkow werde sich in Kürze zu seiner Entscheidung äußern.
26.01.2020	In Moskau verstirbt im Alter von 51 Jahren der Erzpriester und ehemalige Leiter der Außenabteilung des Moskauer Patriarchats, Wsewolod Tschaplin. Die genaue Todesursache ist noch nicht bekannt.
30.01.2020	Das Basmannyj-Bezirksgericht ordnet für fünf ehemalige Mitarbeiter der Drogenkontrollabteilung des Innenministeriums Arrest an. Sie waren an den Ermittlungen gegen den im Juni 2019 wegen Drogenbesitzes verhafteten Journalisten Iwan Golunow beteiligt gewesen. Gegen sie wird nun wegen Machtmissbrauchs und der Fälschung von Beweisen ermittelt.
30.01.2020	Die russische Eisenbahngesellschaft gibt bekannt, dass der Personenzugverkehr zwischen China und Russland bis zum 31. März 2020 ausgesetzt wird. Grund für diese Entscheidung ist der Ausbruch der Coronavirus-Epidemie, die ihr Epizentrum in der chinesischen Stadt Wuhan hat.
30.01.2020	Die Parlamentarische Versammlung des Europarats verabschiedet eine Resolution, in der sie die russischen Behörden auffordert, Maßnahmen zu ergreifen, die eine konsequente Durchsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sicherstellen. Des Weiteren wird eine uneingeschränkte Zusammenarbeit mit der Ermittlungsgruppe zum Absturz des Flugs MH17 der Malaysia Airlines im Jahr 2014 gefordert sowie die vollständige Umsetzung der Minsker Vereinbarungen. Russland steht seit seiner Rückkehr in den Europarat im April 2019 unter verstärkter Beobachtung durch den Rat. Dieser bestätigte in seiner Resolution das Mandat der russischen Delegation und stellte auch fest, dass Russland bereits eine Reihe von Empfehlungen, wie zum Beispiel einen Gefangenenaustausch mit der Ukraine, umgesetzt habe.

31.01.2020	Die Vizeministerpräsidentin Tatjana Golikowa gibt bekannt, dass Russland den Flugverkehr mit China ab dem 1. Februar 2020 aussetzen wird. Die Aussetzung betrifft fast den gesamten Flugverkehr mit Ausnahme einiger regelmäßiger Flüge in die Städte Peking, Shanghai, Guangzhou und Hongkong. Grund für diese Entscheidung ist der Ausbruch der Coronavirus-Epidemie, die ihr Epizentrum in der chinesischen Stadt Wuhan hat.
01.02.2020	Die Regierung der Russischen Föderation ordnet an, das Abkommen über visumsfreies Reisen zwischen Russland und China vorübergehend auszusetzen. Diese Maßnahme wird mit der Verhinderung der Ausbreitung des Coronavirus begründet. Die Ausstellung von Arbeitsvisa für chinesische Staatsbürger wird vorübergehend ausgesetzt. Außerdem wird der Grenzübertritt chinesischer Staatsbürger an bestimmten Abschnitten der Staatsgrenze zwischen Russland und der Mongolei eingeschränkt.

Die Chronik wird zeitnah erstellt und basiert ausschließlich auf im Internet frei zugänglichen Quellen. Die Redaktion der Russland-Analysen kann keine Gewähr für die Richtigkeit der Angaben übernehmen.

Zusammengestellt von Alena Schwarz

Sie können die gesamte Chronik seit 1964 auch auf <http://www.laender-analysen.de/russland/> unter dem Link »Chronik« lesen.

Herausgeber:

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen
Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde e.V.
Deutsches Polen-Institut
Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien
Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung
Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien (ZOIS) gGmbH

Redaktion:

Anastasia Stoll (verantwortlich)
Sprachredaktion: Hartmut Schröder
Chronik: Alena Schwarz
Satz: Matthias Neumann

Wissenschaftlicher Beirat:

Dr. Sabine Fischer, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
Prof. Dr. Alexander Libman, Universität München
Prof. Dr. Jeronim Perović, Universität Zürich
Dr. Cindy Wittke, Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung Regensburg

Die Meinungen, die in den Russland-Analysen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind nach Rücksprache mit der Redaktion gestattet.

Russland-Analysen-Layout: Cengiz Kibaroglu, Matthias Neumann und Michael Clemens

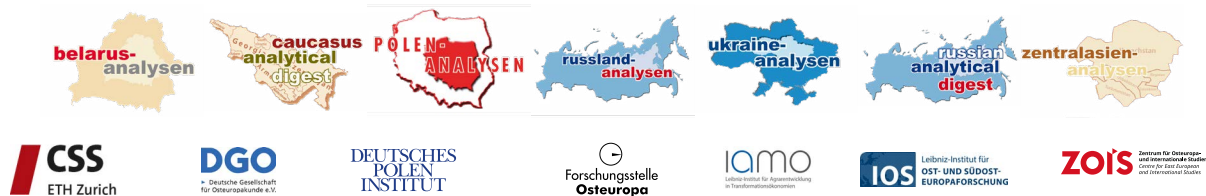
Alle Ausgaben der Russland-Analysen sind mit Themen- und Autorenindex archiviert unter www.laender-analysen.de

Die Russland-Analysen werden im Rahmen eines Lizenzvertrages in das Internetangebot der Bundeszentrale für politische Bildung (www.bpb.de) aufgenommen.

ISSN 1613-3390 © 2020 by Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen

Forschungsstelle Osteuropa • Länder-Analysen • Klagenfurter Str. 8 • 28359 Bremen • Telefon: +49 421-218-69600 • Telefax: +49 421-218-69607

e-mail: laender-analysen@uni-bremen.de • Internet-Adresse: <http://www.laender-analysen.de/russland/>



Kostenlose E-Mail-Dienste: Länder-Analysen

 @laenderanalysen

Die Länder-Analysen bieten regelmäßig im kostenlosen Abonnement kompetente Einschätzungen aktueller politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklungen in Ostmitteleuropa und der GUS. Alle Länder-Analysen verstehen sich als Teil eines gemeinsamen Projektes, das der wissenschaftlich fundierten, allgemeinverständlich formulierten Analyse der Entwicklungen im östlichen Europa, der Offenheit für verschiedene inhaltliche Positionen und der kostenlosen und nicht-kommerziellen Information einer breit verstandenen interessierten Öffentlichkeit verpflichtet ist. Autor/innen sind internationale Fachwissenschaftler/innen und Expert/innen. Die Redaktionen der Länder-Analysen bestehen aus Wissenschaftler/innen mit langjähriger Forschungserfahrung.

Die deutschsprachigen Länder-Analysen werden gemeinsam von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, dem Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien, der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde, dem Deutschen Polen-Institut, dem Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien und dem Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung herausgegeben. Die englischsprachigen Länder-Analysen erscheinen in Kooperation der Forschungsstelle Osteuropa mit dem Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Die Länder-Analysen bieten regelmäßig Kurzanalysen zu aktuellen Themen, ergänzt um Grafiken und Tabellen sowie Dokumentationen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

Belarus-Analysen

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Abonnement unter: <http://www.laender-analysen.de/belarus/>

Caucasus Analytical Digest

In englischer Sprache. Erscheinungsweise: zweimonatlich

Abonnement unter: <http://www.css.ethz.ch/en/publications/cad.html>

Polen-Analysen

Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.deutsches-polen-institut.de/newsletter/polen-analysen/>

Russland-Analysen

Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.laender-analysen.de/russland/>

Russian Analytical Digest

In englischer Sprache. Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.css.ethz.ch/en/publications/rad.html>

Ukraine-Analysen

Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/>

Zentralasien-Analysen

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Abonnement unter: <http://www.laender-analysen.de/zentralasien/>

TWITTER, TWEET, RETWEET und das Twitter Logo sind eingetragene Markenzeichen von Twitter, Inc. oder angeschlossenen Unternehmen.